

LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN EL PERÚ

El Modelo Peruano : La Experiencia de las Procuradurías Anticorrupción

Derechos reservados. Material gratuito, prohibida su venta. Prohibida la reproducción total o parcial de este libro por cualquier medio, sin permiso expreso y por escrito de los Editores. Los autores son responsables de la selección y presentación de los hechos contenidos en este libro, así como de las opiniones expresadas.

Elaboración de contenidos:

Alfredo Etcheberry	José Reaño
Antonio Maldonado	José Peláez
Carlos Chávez	José Ugaz
Carlos Ramos	Julio César Arbizu
César San Martín	Luis Vargas
Enrique Piedra	Rafael Castillo
Iván Meini	Raúl Pariona
Jan-Michael Simon	Víctor Quinteros
Jaris Mujica	Susana Silva
José Antonio Caro	William Ramírez

Coordinadores:

Jan-Michael Simon	William Ramírez
-------------------	-----------------

Corrección y Estilo:

Carlos Landeo

Supervisión y Corrección:

Carlos Tamani	William Ramírez
---------------	-----------------

Responsable de la contribución de GIZ:

Hartmut Paulsen – Director del Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú:

Nº 2012-15343

Tiraje:

1,000 ejemplares – Primera Edición, Diciembre del 2012

Edición y Revisión de Contenidos:

© Cooperación Alemana al Desarrollo Internacional –GIZ

Por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo – BMZ
Programa “Buen Gobierno y Reforma del Estado”.

Proyecto “Consolidación de la Reforma del Sistema Procesal Penal y
de la Administración de la Justicia en el Perú”

Pasaje Bernardo Alcedo Nº 150 – Piso 5 – El Olivar – San Isidro – Lima 027 – Perú

Teléfono +51 (1) 421-1333 – Fax +51 (1) 421-4540

Página Web www.giz-gobernabilidad.org.pe

© Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Scipión Llona Nº 350 – Miraflores – Lima 018

Central telefónica : + 51(1) 204-8020

Correo: webmaster@minjus.gob.pe

Impreso por :

Editora y Librería GRIJLEY E.I.R.L.

Jirón Azángaro Nº 1075 – Of. 207 - Lima

RUC Nº 20118117795

PROCURADURÍA ANTICORRUPCIÓN: DIAGNÓSTICO ACTUAL Y PROPUESTAS DE OPTIMIZACIÓN DE SU FUNCIONAMIENTO

Jan-Michael Simon(*)
José Antonio Caro John(**)

I. PRELIMINARES

Las Procuradurías de defensa de los intereses estatales han existido desde hace mucho tiempo, al amparo de la Ley de Representación y Defensa del Estado (D.L. 17537), las cuales han sido especializadas en un determinado subsector de la administración pública. Este sistema de Procuradurías, sobre todo cuando se trataba de temas muy sensibles, se ampliaba con la creación de Procuradurías *ad hoc*, cuyo único objetivo era defender los intereses del Estado en el caso asignado, disolviéndose al culminar el litigio.

Durante la década de 1990 a 2000, se crearon diversas Procuradurías *ad hoc*. Este sistema privilegiaba los intereses de defensa del Estado en los casos de corrupción mediáticos, sobre aquellos que no lo eran. De esta forma, se creaba, tácitamente, una unidad de élite de carácter temporal. Con esta misma lógica de élite, se creó por disposición del ex presidente Alberto Fujimori Fujimori, a fines del año 2000, una Procuraduría *ad hoc*, para defender los intereses del

(*) Jefe de Sección para América Latina del Instituto Max Planck para el Derecho Penal Extranjero e Internacional.

(**) Profesor de Derecho Penal de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Estado en las investigaciones penales de los delitos cometidos por Vladimiro Montesinos Torres. Posteriormente, a solicitud de su primer Procurador, el Dr. José Ugaz Sánchez-Moreno, se amplió la competencia de esta Procuraduría para investigar también a Alberto Fujimori y los casos de corrupción relacionados con las dos personas nombradas. Finalmente, se creó una nueva Procuraduría *ad hoc* que se especializó en los casos de corrupción ocurridos durante el gobierno de Alejandro Toledo y Alan García.

Actualmente –lo cual ha sido acertado a nuestro juicio, pues permite una mejor gestión de los casos– se ha optado por la unificación de todas las Procuradurías Anticorrupción en una sola. La misma concentra todos los casos en los cuales el Estado ha sido víctima de un acto de corrupción. Si bien este es un gran paso en el camino de optimización del sistema de defensa estatal en materia de corrupción de funcionarios, no debe de perderse de vista que es tan solo un primer paso. La creación de un sistema eficiente de defensa estatal requiere de una serie de medidas externas e internas, destinadas a mejorar las operaciones de la Procuraduría.

En el presente informe, luego de hacer una constatación *in situ* en la Procuraduría Anticorrupción, tiene como objeto determinar cuál sería ese conjunto de medidas que posibilitarán que esta institución pueda desarrollar de forma más eficiente la defensa del Estado. Cabe resaltar que las medidas se restringen únicamente al ámbito interno de la Procuraduría, pues el análisis del conjunto externo de medidas requiere de un mayor tratamiento empírico, el cual excede los límites de esta investigación. La primera, realizada sobre la base de un método empírico, recoge el estado actual del funcionamiento de la Procuraduría Anticorrupción. La segunda recoge las propuestas planteadas para optimizar la labor de la Procuraduría.

Los indicadores de gestión comunes a ambas partes son: a) la gestión del caso, en la cual se analiza el conjunto de operaciones realizados por la Procuraduría para litigar los casos que son de su competencia; b) la labor de prevención e inteligencia, donde se analiza qué pasa con la experiencia obtenida en materia anticorrupción de la Procuraduría; y c) la gestión administrativa, cuyo ámbito de análisis es el manejo interno de las operaciones relativas al funcionamiento de la institución. Sobre la base de estos indicadores se realiza todo el análisis operacional de la Procuraduría.

Es preciso señalar que estos tres indicadores no son los únicos que sirven para saber el estado actual de la institución. Un análisis más detallado requeriría de un estudio de la imagen institucional de la Procuraduría y un análisis del sistema financiero. No abordamos el primer indicador aludido, porque –pese a tener conocimiento de la importancia de este punto– el mismo no incide directamente en el trabajo de la Procuraduría, por lo que escapa del ámbito de análisis del presente informe. El financiamiento de la Procuraduría tampoco ha sido abordado, porque, al ser esta una institución pública, es sostenida por el Estado, que le asigna anualmente un presupuesto para su funcionamiento. Por tanto, no precisa de la generación de fondos para su sostenibilidad; sin embargo, ello no quiere decir que no sea necesario que se creen mecanismos para mejorar la captación de fondos de la institución.

Por último, aunque no por ello menos importante, deseamos agradecer el valioso apoyo de Jaris Mujica, del Observatorio Anticorrupción, por los datos brindados; y, del joven investigador Daniel Huamán Castellares, quien con sus valiosos comentarios contribuyó a enriquecer el presente trabajo.

II. DIAGNÓSTICO DEL FUNCIONAMIENTO DE LA PROCURADURÍA ANTICORRUPCIÓN

1. Breve balance de la actuación de la Procuraduría

Una característica que debe ser resaltada en la Procuraduría es su falta de institucionalidad. Son pocas las instituciones en las cuales, por razones principalmente atribuibles al diseño de la organización y no directamente a las personas que las conforman, se puede evidenciar este fenómeno. Una muestra de lo afirmado se observa en la gestión de las funciones de la Procuraduría, la cual se realiza sobre la base de las disposiciones individuales (fundamentalmente del Procurador que la dirige) y no sobre la base de disposiciones institucionales. En buena cuenta, cada vez que un nuevo equipo de procuradores ingresa a la institución, se inicia un nuevo sistema de organización interna para la gestión de la institución.

La presente hipótesis se confirma al constatar que la Procuraduría no posee procedimientos operativos estandarizados (POE) para ninguna de sus actuaciones. Los procedimientos mencionados son el conjunto de operaciones que tiene

que realizar un operador para poder cumplir una actividad determinada. Por ejemplo, en el caso concreto de la decisión sobre la constitución en actor civil de la Procuraduría, esta acción no es de ninguna manera resultado del azar o una obligación, sino que dicha decisión requiere de un análisis del caso, por un determinado conjunto de personas, y finalmente de la adopción de la decisión. Como resulta evidente, la importancia de los procedimientos operativos estandarizados es fundamental, pues permite que las actividades de una institución puedan ser ejecutadas por cualquier miembro que no esté familiarizado con la actividad, lo cual ahorra costos de aprendizaje y genera seguridad en la labor desempeñada.

La falta de institucionalidad en pro de la gestión individual ha tenido serias repercusiones en el desempeño de la Procuraduría Anticorrupción. Ello se evidencia especialmente en el caso de la ex Procuraduría *ad hoc* para los casos Fujimori-Montesinos. La eficiencia de la Procuraduría, en términos de inicio de procesos, investigación, capturas de funcionarios y recuperaciones de activos procedentes de la corrupción, alcanzó un auge en su primer periodo. Es posible que ello pueda deberse a la cercanía entre el inicio de operaciones de la Procuraduría y la presencia de varios de los principales implicados en los casos de corrupción; sin embargo, sería mezquino reducir dicho logro solo a estos factores. No cabe duda de que el éxito en el periodo inicial de la institución se debe al impulso originario del equipo que construyó la Procuraduría *ad hoc*.

Específicamente durante el primer año de la misma, se produjeron resultados como los que cabe mencionar: se logró detener y procesar a distintos miembros del régimen de Alberto Fujimori, fundamentalmente a altos dignatarios (el Jefe de la ONPE, la Fiscal de la Nación, Vocales Supremos, entre otros); se produjo el mayor aparato normativo de lucha contra la corrupción, generándose una serie de normas que ampliaron las facultades de la Procuraduría, tanto en el proceso penal ordinario como en la justicia penal negociada. Como consecuencia directa de la unidad de inteligencia financiera se lograron recuperar 63.2 millones de dólares y congelar en cuentas de los investigados 216,4 millones de dólares. Los resultados fueron percibidos por la población en general, lo que redundó en una imagen positiva de la Procuraduría: que estaba cumpliendo cabalmente los objetivos que se propuso.

Surge entonces la pregunta: ¿A qué se debe estos resultados? La respuesta parecerá sencilla, pero así de sencilla es: ¡a la gestión! El primer Procurador tiene una amplia experiencia en la gestión de casos, dado que al momento de ser contratado (lo es hasta la actualidad) era socio de uno de los estudios de abogados más importantes del Perú y dirigía el área penal más afamada. Esta experiencia en la gestión fue trasladada hacia la Procuraduría *ad hoc*, organizando el trabajo en la institución tal como lo hacía en el despacho de abogados que dirigía. De esta forma, sus procuradores adjuntos venían a dirigir un área de casos, para lo cual contaban con un equipo de abogados a los que se les encargaba la gestión directa. Para esta labor contaban con el apoyo de asistentes y practicantes preprofesionales, los cuales complementaban la labor que desempeñaban los procuradores. El método de trabajo era el mismo que se seguía en su despacho de abogados, es decir, la gestión individual de casos, pero supervisada directamente por él o un jefe de equipo. Asimismo, los recursos humanos con que contaba la Procuraduría eran óptimos, por lo que era previsible que el equipo estuviera integrado por destacados litigantes, profesores de Derecho Penal y Procesal Penal, consultores especializados en diversas materias, entre otros.

Pasada esta experiencia surge la pregunta: ¿Sería posible aplicar actualmente, incluso mejorar, el esquema de dicha gestión? Para contestar esa pregunta tenemos que determinar si es que en la actualidad el ámbito de actuación de la Procuraduría Anticorrupción presenta los mismos factores que en aquella época.

Como consecuencia de la unificación de las procuradurías anticorrupción, el número de casos ha aumentado significativamente. Este factor es fundamental, pues la estructura de trabajo descrita tuvo éxito porque estuvo diseñada para ser un equipo personal, de élite, que se especializaba en la gestión de casos sensibles y no en la gestión masiva. Por ello, no precisaba de procedimientos operativos estandarizados o la división de las funciones en áreas, y la gestión global podía ser encargada al Procurador. En este nuevo escenario, tiene que descartarse de plano un manejo personal de los casos, para dar paso a un manejo institucional.

Por otro lado, los casos actuales de la Procuraduría no abarcan sólo casos sensibles, también comprenden una serie de casos de menor complejidad. La complejidad del caso se determina en razón del número de procesados y el tipo de acto de corrupción ejecutado. Una unidad de “élite”, como fue diseñada la Procuraduría *ad hoc*, no puede analizar casos poco complejos, pues ellos no requieren de destrezas especiales.

No menos importante es destacar que el presupuesto asignado a la institución era mucho mayor que el recibido con posterioridad, lo cual evidentemente redundó en el desempeño que la misma pudo tener. También es necesario destacar que ello se debió, en parte, a la inadecuada disposición de los activos del FEDADOI.

Este conjunto de factores evidencia que las condiciones en las cuales operaba la Procuraduría Anticorrupción *ad hoc*, difieren de las que tiene actualmente la Procuraduría Anticorrupción. Por ello, el sistema de gestión tiene que ser distinto, pues debe trabajarse sobre la base de un manejo institucional de la Procuraduría, el cual debe trascender a las personas que la integran. Ahora bien, esto no significa que deba descartarse por completo la organización planteada. Por el contrario, varias de las prácticas utilizadas en ese periodo han sido reformuladas, adecuadas a una visión institucional y son presentadas como recomendaciones en el presente informe.

2. Estructura organizativa de la gestión de casos

Como consecuencia de la falta de un manejo institucional, en sus últimos años, la Procuraduría Anticorrupción no posee un sistema organizado de casos que responda a las necesidades que ahora afronta. El actual sistema confía plenamente en la capacidad de sus integrantes, a quienes les asigna una determinada carga procesal, para que ellos –según los métodos y formas que más crean convenientes– puedan gestionar los casos que les han sido asignados. De forma periódica, y especialmente cuando se trata de casos complejos, se produce una reunión entre los integrantes de la Procuraduría, a efectos de discutir estos casos.

Esta falta de institucionalidad a su vez tiene consecuencias directas en la inexistencia de líneas diferenciadas y especializadas de trabajo, falta de un sistema de gestión de casos, lo que origina una serie de problemas, como observamos a continuación.

a) Las líneas de trabajo en la Procuraduría

El primer gran paso en la definición de una institución es la definición de cuáles son las líneas de trabajo con las que pretende alcanzar sus objetivos. En el caso de la Procuraduría Anticorrupción debería señalarse cuál es el conjunto de áreas diferenciadas, con las que se pretende gestionar el caso que le ha sido

asignado. Por ejemplo, un esquema organizativo de las líneas de trabajo en la gestión de casos penales podría diferenciar las labores según la etapa procesal en la que se encuentre el caso, pudiendo así tener áreas dedicadas a la investigación preliminar, a la generación de la sentencia firme, o a la ejecución de la sentencia.

En la actual Procuraduría Anticorrupción no existe este trabajo por áreas. Hemos comprobado que la gestión de casos, al basarse en un esquema individual de gestión, es encargada directamente al abogado al momento que le es asignada la carga procesal. De esta forma, es una sola persona quien se encarga de la elaboración de una teoría del caso, la actuación de la misma en el proceso penal y la recuperación de los activos provenientes de la corrupción.

Concentrar todas estas etapas en una misma persona tiene consecuencias negativas directas en la labor que aquella desempeña. De esta manera, no se puede esperar que un abogado especializado en la práctica penal, sea a su vez un especialista en análisis financiero y pueda detectar los activos que garantizarán el pago de la reparación civil. De la misma forma, la ejecución de la sentencia penal, en el extremo civil, requiere que el abogado sea un especialista en estas recuperaciones, para que pueda ejercer cabalmente su función.

Un aspecto que cabe resaltar en la actual Procuraduría Anticorrupción, que ciertamente viene desde la primera gestión de la Procuraduría *ad hoc*, es la existencia de una unidad especializada en el rastreo y la detección de activos provenientes de la corrupción de funcionarios. Esta unidad ha sido denominada actualmente como Unidad de Acción Financiera (UAF).

b) Sistema de gestión de casos

Al no existir procedimientos operativos estandarizados, ni líneas de trabajo diferenciadas, la gestión de casos es realizada por cada abogado según su habilidad personal y el sistema que posea para litigar un caso. Este sistema de gestión individual puede tener éxito cuando el caso, por su complejidad especial, requiera de un análisis y litigio especial. Sin embargo, cuando estamos frente a casos poco complejos, la gestión individual de casos es una desventaja.

De forma gráfica. Si se procesa a un conjunto de personas por una operación de salvataje financiero, realizado con fondos del Estado Peruano como aval, estamos frente a un caso complejo en razón de la materia analizada (una operación financiera sumamente compleja). Por ello, se requerirá de una estra-

regia especial y única para este caso en concreto. No sucede lo mismo cuando nos encontramos frente a un conjunto de casos que guardan similitud entre sí, que son los denominados casos de “cartera”. En estos, debido a que la estrategia y la táctica utilizadas para litigarlos es idéntica, pueden plantearse estrategias conjuntas o masivas.

c) *Principales problemas en la gestión de casos*

– **La inexistencia de criterios objetivos para la asignación de un caso**

En la constatación *in situ* efectuada en los ambientes de la Procuraduría Anticorrupción, se pudo observar que el reparto de la carga procesal entre los abogados de la Procuraduría Anticorrupción obedecía a un criterio de proporcionalidad y equidad numérica, sin considerar otros criterios, como el de la complejidad o gravedad que, a lo mejor, en algún supuesto pudo haber justificado llevar un caso en vez de dos o tres de pequeña importancia. Esta asignación era realizada por el encargado del archivo, quien, en función de su experiencia y la proporcionalidad matemática procedía al reparto de los nuevos casos.

A pesar de que el reparto de casos respondía inicialmente a una proporcionalidad numérica, con el paso del tiempo se perdía esta proporcionalidad. Esto es así porque, luego, los abogados no reportaban qué casos habían sido concluidos, qué otros casos estaban en situación de reserva y cuáles todavía seguían en trámite. Se detectó como práctica negativa que para algunos abogados era más conveniente no descargar ni sincerar el listado de casos para no recibir más carga procesal.

Esta situación ocasiona una desventaja para el Estado, sobre todo en los casos con sentencia firme, en los que es imperioso proceder a la recuperación de bienes. Como ejemplo de la gravedad del problema tenemos el siguiente: se descubrió que un abogado no había sincerado su carga procesal, de manera que en uno de los casos que llevaba, sometido a juicio oral, hace un año atrás se había emitido una sentencia anticipada contra uno de los procesados que se acogió a esta forma de conclusión del proceso. El inculpado había quedado condenado, mediante una sentencia consentida. Pero como el abogado no informó a la procuraduría, no se hizo nada para ejecutar la sentencia en el aspecto del cobro de la reparación civil. Naturalmente, esto afecta enormemente el rol de la procuraduría. Como no hay control, para evitar llevar más carga el abogado

no actualiza su reporte de casos con la situación real para evitar asumir más trabajo. Así es fácil, por ejemplo, mostrar un caso como si estuviera en trámite, cuando en lo real se encuentra en reserva.

No existe un sinceramiento de los casos en giro. Se presume que actualmente existen unos 12,000 casos a nivel nacional y 3,000 en Lima. Pero como no se sabe a ciencia cierta de qué se tratan, cuáles son los más sensibles frente a otros, en realidad, los abogados presentan un listado con una cantidad inabarcable para ser litigada con apropiada eficiencia y eficacia. El Observatorio compartió la información con nosotros de que en un cálculo hecho por ellos, y estando a la enorme carga litigiosa, cada abogado cuenta apenas con 3 minutos para dedicarse a cada caso. Esta situación se da porque cada caso sigue un solo orden numérico. Se presume que hay casos en donde el monto posible de la recuperación puede ser de S/.100.00, lo que significa una carga estéril de trabajo.

– **La poca capacidad de ejecución civil de la sentencia penal**

Actualmente un problema que aqueja a la Procuraduría es la imposibilidad de ejecutar la sentencia penal, en el extremo civil. Los orígenes de este problema residen en la poca especialidad del personal en la ejecución civil de la sentencia, y la dificultad de ubicar bienes sobre los cuales ejecutar el extremo civil de la sentencia.

Por un lado, la falta de especialidad puede ser suplida contratando personal especializado en la recuperación de activos, fundamentalmente abogados con conocimientos de Derecho Procesal Civil. Por otro lado, la detección de bienes sobre los cuales pueda ejecutarse la reparación civil es complicada, pues mediante operaciones de lavado de activos, muchas de ellas altamente sofisticadas, los involucrados en casos de corrupción se han esforzado en dificultar la búsqueda de sus bienes. De ahí que la creación de la Unidad de Acción Financiera resulta fundamental, pues ella es la que se dedica precisamente a este rastreo de bienes.

– **Estado administrativo de la procuraduría**

1. Estado actual

El diseño actual de la administración de la Procuraduría Anticorrupción es limitado a la gestión ordinaria de una institución. Sin embargo, si bien este sistema de gestión garantiza que se satisfagan sus necesidades básicas, como el pago a los funcionarios y el personal de apoyo, el manejo económico para la

gestión de casos (viáticos, traslados, ente otros), no es un sistema destinado a fortalecer a la Procuraduría como institución.

Un manejo institucional de la administración de la Procuraduría requiere que el desempeño de sus labores administrativas esté separado de la gestión de casos. Asimismo, que su función no solo se limite a aspectos puramente ordinarios, sino que se encargue de los procesos de institucionalización.

Asimismo, la administración es la encargada de brindar las herramientas necesarias para que los miembros de la Procuraduría desempeñen sus funciones. Por ello, es preciso que dirija el soporte de datos, a nivel físico e informático, lo cual no viene sucediendo en la actualidad, como describiremos.

2. Principales problemas en el manejo administrativo de la Procuraduría

a) **La inexistencia de una línea de carrera**

En la actualidad hacer una carrera en la Procuraduría Anticorrupción no es posible, porque no existen líneas que definan cuáles son las políticas de ascenso del personal. A esto debe agregarse que el personal de la institución no es de carácter estable, lo cual es mucho más claro en el caso de los altos directivos como el Procurador principal y sus adjuntos, quienes pueden ser removidos por el Ministro de Justicia en cualquier momento.

La inexistencia de una línea de carrera tiene como consecuencia directa la falta de personal con experiencia en materia anticorrupción. Resulta comprensible, aunque claramente ello no es deseable, que el personal de la Procuraduría ingrese a la institución sabiendo que su paso por la misma no es permanente, o al menos por un largo periodo, sino que es de carácter temporal.

Este problema afecta seriamente el proceso de institucionalización que se pretende para la Procuraduría, pues los costos de capacitación y aprendizaje de nuevo personal se incrementan si es que el personal con experiencia no permanece laborando en la institución.

b) **La necesidad de un sistema centralizado de información para el seguimiento de casos y toma de decisiones**

En la forma actual como viene operando la Procuraduría Anticorrupción no existe un sistema adecuado que permita corroborar con certeza cuántos casos

tiene a su cargo la defensa jurídica del Estado. En gran medida esta situación se debe a que no existe un registro ni base de datos que permita contabilizar los casos en trámite, en reserva y en ejecución. El flujo de información es tan variable, que impide, cuanto menos, saber una cifra exacta de los casos penales.

Hay que diferenciar la situación de la procuraduría general anticorrupción de la procuraduría ad hoc para los casos Fujimori-Montesinos. Esta última, recientemente fusionada a la procuraduría general anticorrupción, por encontrarse especializada a los casos de corrupción cometidos en estricto en el régimen de Fujimori, y, habida cuenta que ya han transcurrido más de 10 años de su creación, tiene menor carga, estando parte de ella en situación de reserva.

Un dato importante a considerar es que la mesa de partes estaba ubicada en la parte posterior del edificio de la procuraduría, y no al ingreso, como debe corresponder. Esto ocasionaba inseguridad de la documentación misma de la procuraduría y sus instalaciones, afectando el flujo normal de la información dentro de la procuraduría (el flujo de ingreso y registro se veía seriamente afectado), y este ingreso era para todo tipo de documento (documentos administrativos, oficios, invitaciones, etc.).

El horario de recepción de documentos era hasta las 4:30 pm, sin embargo, la práctica diaria generó la disponibilidad de la mesa de partes para recibir escritos más allá de esa hora, pudiéndose poner incluso en la recepción del documento la fecha del día siguiente.

Existe un ambiente destinado al archivo de casos que al visitarlo pudimos verificar que se encontraba en completo desorden, en un cuarto reducido con archiveros que sobrepasaban su capacidad de contener documentación. A ello se agrega que las carpetas de casos penales están enumeradas en un orden correlativo, según su ingreso, desde la fecha de creación de la procuraduría. Es el único sistema de clasificación, no existe un registro según un orden alfabético, ni por temas. El archivo cuenta con una base de datos bastante primaria, que toma en cuenta en lo básico los nombres de las partes, algunas actuaciones procesales, sin contener toda la información de los casos.

Se pudo comprobar que la administración del registro de casos, como el reporte de información, dependía de la buena memoria del encargado del archivo. Esta persona tiene a su cargo la designación de la responsabilidad de

los casos a los abogados bajo un criterio de equidad numérica, debiendo todos los abogados llevar la misma cantidad de casos, sin considerar la envergadura e importancia de los mismos.

Tampoco hay actas o constancias de entregas del cargo cuando los abogados dejan de trabajar para la procuraduría, de manera que no hay un informe sobre el estado de los casos desde que lo asumieron hasta cuando lo dejaron. De esta manera, el abogado nuevo que asume el encargo solo continúa el trabajo en el estado que encuentra el caso, lo que dificulta, de cara a una futura auditoría, identificar los segmentos individuales de responsabilidad, ante un supuesto de mal manejo del encargo. Solo queda acudir al criterio temporal, para calcular en qué tiempo estuvo uno u otro abogado trabajando para la procuraduría llevando el caso concreto.

Como el espacio del archivo es pequeño y precariamente organizado, los abogados llevan su propio archivo de casos. De esta manera, especialmente en los casos en trámite, es normal ver que cada abogado tiene sus falsos expedientes en anaqueles dentro de su espacio de trabajo con un orden que le dicte su buen criterio. A causa de la demasiada personalización en la forma de llevar los casos, esta organización ha traído como desventaja que solo se pueda conocer el estado de un caso cuando el propio abogado lo reporta. Hay abogados que conocen de memoria sus casos, por lo que al no descargar su memoria en una base de datos, ante la urgencia por saber sobre el estado de un proceso, se depende directamente de él. Ha habido situaciones en que luego de cesar la relación laboral, el abogado que se fue de la procuraduría se llevó consigo toda la información relevante sobre los casos a su cargo.

En el ambiente de la Procuraduría Ad Hoc para los casos Fujimori-Montesinos la situación no es mejor. Hay una base de datos que recoge la información sobre la situación de casos. Pero no está actualizada. Esto ocurre porque cada abogado lleva su propia carga, sin un control adecuado por no existir un órgano supervisor. El abogado entrega sus informes mensuales de casos, y se confía en que estén elaborados correctamente. No existe un registro de archivo, cada abogado tiene su paquete de casos en su propio espacio. Sólo el abogado conoce la situación del caso. Si hay cambio de abogados, el nuevo tiene que hacer un recuento de todo, y allí se han dado sorpresas. Ejemplo: hace unos meses fue despedido un abogado, la nueva abogada que asumió uno de los

casos dejado por el abogado anterior descubrió que el *file* del expediente falso no tenía la información actualizada. En el estado procesal, estaba a punto de terminar el juicio oral, pero el falso expediente no contaba con una información mínima como una fotocopia de la acusación fiscal, ni un resumen de la misma. Esto demuestra una falta de compromiso con el caso encomendado.

En el conjunto de la procuraduría anticorrupción no existe un sistema informático, menos una red interna que lleve un control del número de casos, estado del proceso, distribución de carga, clasificación de delitos, diferenciación entre casos sensibles y no sensibles, casos donde la recuperación de bienes sea la mayor prioridad, etc.

El manejo de la información de los casos en la actualidad pretende ser canalizado en el Observatorio de la Procuraduría, precisamente con el objetivo de generar información sobre los casos existentes, el estado en el que se encuentran y diversos detalles periféricos a ellos. Estos datos, con posterioridad, servirán para realizar un análisis estadístico de la marcha de la Procuraduría y la verificación del cumplimiento de metas.

III. PROPUESTAS DE OPTIMIZACIÓN DE FUNCIONAMIENTO DE LA PROCURADURÍA ANTICORRUPCIÓN

El ejercicio profesional del abogado, independientemente del lugar en el cual ejerciera la profesión (sea en el sector público o privado), no tenía mayor problema administrativo hasta mediados del siglo pasado. Se trataba de un momento en el cual la carga procesal podía perfectamente ser asumida por un abogado, y si fuera necesario podía contarse con más personas para poder lidiar con ella, a los cuales se asociaba o se contrataba, según sea el caso. Asimismo, la especialización era muy poco frecuente, lo que obligaba al abogado a conocer todas las materias del Derecho e intervenir en todas las fases de resolución de los casos que gestionaba. Sin embargo, este esquema casi artesanal del ejercicio de la profesión no es el esquema que rige en la actualidad, sobre todo en instituciones que tienen a su cargo un número de casos cada vez mayor, las cuales requieren de nuevos métodos para poder desempeñar su función de forma más eficiente.

Gráficamente, la situación antigua del abogado era equivalente a la de un artesano de inicios del siglo XVIII. El artesano personalmente era quien realizaba

todos los actos destinados a la elaboración de la joya. Podía contar con un equipo de apoyo, pero este equipo se limitaba a realizar labores simples para auxiliar a su labor. Sin embargo, con el transcurrir de los años la demanda de productos manufacturados comenzó a crecer, lo que obligaba al artesano a replantear su esquema personalísimo de trabajo. Así, comenzó a asociarse con otros artesanos, para que entre todos pudieran aumentar la producción de joyas. Sin embargo, la asociación, para que no sea simplemente una conjunción de artesanos, impuso que los artesanos replantearan sus métodos de trabajo y se especializaran en un área determinada, tanto del proceso productivo como del producto.

En el Perú, actualmente vivimos un fenómeno estructuralmente similar al ejemplo descrito del artesano. El abogado tradicionalmente ha ejercido su profesión de forma muy personal, lo que en buena cuenta se tradujo en que el abogado sea el encargado directo de ver todos los asuntos relativos a su centro laboral, sea cual fuera la especialidad, incluso los que se encontraban directamente vinculados al manejo administrativo de la misma.

Pero un gran avance que actualmente se vive en todos los sectores del ejercicio profesional es la desindividualización y una auténtica profesionalización del mismo, lo cual se ha concretado en ciertos paradigmas. Entre los principales, aunque no los únicos, se encuentra *la especialización del abogado en una rama del derecho*, que exige que el mismo se dedique a una área determinada y acabe de una vez por todas con la exigencia de que el abogado domine todas las materias; *la separación entre el ejercicio de la profesión y el manejo administrativo que ella exige*, el cual es un rasgo fundamental que implicó que sea un especialista en administración quien se encargue directamente del funcionamiento de la institución; *la progresiva especialización en razón de la fase del proceso*, la cual se aprecia por ejemplo en el Ministerio Público.

Si bien este proceso de progresiva optimización del ejercicio profesional del abogado ha presentado claros e importantes avances, todavía no se encuentra lo suficientemente consolidada. Existen aún factores que impiden que las instituciones puedan alcanzar un mejor rendimiento en la gestión de los casos que tienen encomendados y en su gestión administrativa misma.

La sección anterior tuvo como objeto diagnosticar la situación actual del funcionamiento de la Procuraduría Anticorrupción. Dicha investigación nos sirve como punto de base para saber el estado actual del manejo administrativo

de la mencionada institución. Si bien podemos observar que la misma ha tenido un importante desarrollo en el sistema de defensa estatal, su funcionamiento claramente corresponde a una visión individual del ejercicio de la profesión. Por ello, la Procuraduría tiene un serio problema del manejo de la gestión de casos y la gestión administrativa, debido a que el enfoque con el cual fue creada e implementada, no responde a sus actuales necesidades. Una muestra de lo afirmado es que no se cuente con un sistema único de datos que permita hacer un seguimiento centralizado a los casos, lo que impide la toma de decisiones o la supervisión del aparato; o que no exista una especialización en el manejo del caso por etapas, siendo la principal consecuencia de ello que se desatienda algunas etapas en pro de otras.

En esta sección, partiendo de la base de que el paradigma actual no es la gestión individual de casos, sino la gestión masiva de los mismos, daremos algunas propuestas que sirvan para optimizar el rendimiento de la institución y garantizar que la misma pueda desempeñar su labor de forma más eficiente.

1. Estructura organizativa para la gestión de casos

La gestión de casos puede verse de dos formas. Desde un plano individual, nos hace referencia directa a un aspecto sustantivo, nos referimos a la conocida teoría del caso, que en buena cuenta es la estrategia a seguir para obtener los resultados deseados en un determinado proceso. Desde un plano organizacional y plural, la gestión de casos hace referencia al esquema organizativo con el que una institución, independientemente de su carácter público o privado, afronta la carga laboral que tiene.

El análisis practicado al sistema de gestión de casos de la Procuraduría Anticorrupción arrojó como primer y más saltante problema la inexistencia de una estructura organizativa de trabajo. La institución encomienda directamente la gestión del caso a cada abogado, quien por sus propios métodos y generalmente solo o con un reducido equipo de colaboradores (practicantes preprofesionales fundamentalmente), es quien se encarga de litigar los casos asignados. En este esquema, un sólo abogado realiza las tres etapas de la gestión del caso, es él quien crea la estrategia para ganar un caso, es quien se encarga de litigarlo y finalmente es quien realiza las acciones destinadas a lograr la ejecución de la sentencia.

La gestión actual de casos de la Procuraduría tendría éxito en un escenario donde la carga laboral fuera reducida, porque al tener pocos casos que no fueran de una especial envergadura, no se requeriría de una mayor especialización o separación de funciones. Sin embargo, como hemos podido observar analizando la estadística generada sobre los casos del sistema anticorrupción, la carga procesal es sumamente grande. Por ello, se hace imprescindible que se dé un proceso de especialización en áreas de gestión del caso. Debido a que las personas tienen perfiles distintos y capacidades distintas, su desempeño no es el mismo en todas las etapas de la gestión del caso. Gráficamente, una persona que tenga habilidades de oratoria o de comunicación verbal podría tener un excelente desempeño y potenciar su rendimiento en un área donde la oratoria sea fundamental (el área de litigios). De igual manera, una persona que tenga una buena formación dogmática, tanto sustantiva como procesal, pero no haya desarrollado habilidades de comunicación oral, podría ser de suma utilidad al momento de elaborar la estrategia del caso.

Como podemos observar, la especialización es fundamental para que las personas puedan potenciar sus habilidades, lo que a su vez se traducirá en una mejora global de la eficiencia en la gestión de casos. Ahora bien, en el marco de la gestión de casos para el sistema anticorrupción esta necesidad de especialización ha de concretarse en tres grandes áreas: la creación de casos, la litigación del caso y la recuperación.

La primera propuesta que planteamos se enmarca dentro de esta necesidad de redefinir el sistema actual de gestión de casos. Somos de la opinión de que es necesario redistribuir el personal de la Procuraduría Anticorrupción en departamentos, los cuales están orientados a realizar una de las tres etapas de la gestión del caso. De esta forma, existirían tres grandes departamentos, claro está no en las mismas dimensiones, los cuales tendrían tres funciones específicas. Estos serían los siguientes: a) El primero es el *Departamento de investigación*, cuyo objeto es la creación del caso, siendo el responsable de crear la estrategia jurídica y la táctica que permita ganar un caso. b) El segundo es el *Departamento de litigación*, debido a su importancia deberá ser el más grande de todos, y tiene como objetivo ejecutar la estrategia y las tácticas para lograr obtener una sentencia condenatoria en materia de corrupción de funcionarios. c) Por último, el tercero es el *Departamento de recuperación*, cuya finalidad es que la

sentencia condenatoria, en su extremo civil, se ejecute, logrando recuperar los activos obtenidos producto de la corrupción y cobrar la reparación civil del caso.

Como podemos observar, cada Departamento tiene una finalidad determinada que hace que sean diferentes entre sí. Por ello, es necesario contar con personal para cada área y que el mismo sea de carácter estable, a fin de que el personal pueda especializarse en realizar la labor que le ha sido asignada. El principal beneficio de contar con áreas diferenciadas y con especialistas en un determinado sector de la gestión del caso es la mejora en la eficiencia de la institución, generada por la potenciación de habilidades. A su vez, la especialización tiene como ventaja la generación de experiencia en el personal, el cual al estar mejor preparado para la función, habrá de reducir el tiempo de realización de la misma y aumentar la calidad del trabajo, cuando dependa de él esta acción.

1. El Departamento de investigación

La primera etapa de la gestión del caso es la determinación de la estrategia para poder ganarlo. Precisamente esta acción es la labor del Departamento de investigación: generación de estrategias para lograr ganar los casos presentados a la Procuraduría, y la creación de tácticas que permitan que la estrategia sea ejecutada.

En cuanto al esquema estructural del departamento, el mismo debe tener a una persona como jefe de departamento, siendo sus funciones las siguientes:

- Conceptualizar, organizar y coordinar el departamento de investigación y las relaciones interinstitucionales de acuerdo a su función.
- Desarrollar y monitorear la implementación de procedimientos estandarizados de operaciones del departamento, sus objetivos, métodos y herramientas, conforme a las decisiones del consejo directivo de gestión de casos.
- Decidir sobre casos a ser investigados y la *notitia criminis*, guiar y monitorear el avance de la investigación.
- Proponer al Consejo Directivo la decisión de la constitución como actor civil de la Procuraduría.
- Preparar informes de avance mensuales.

El personal que integrará este departamento debe contar indispensablemente con sólidos conocimientos sustantivos y procesales, los cuales puedan concretarse en la elaboración de estrategias y tácticas.

a) Unidad de análisis técnico-estratégico

La estrategia es entendida como el conjunto de acciones a través de las cuales se pretende conseguir un objetivo. La generación de una estrategia se da en todos los campos, incluso en el litigio penal. En este sector se le conoce como teoría del caso, y es considerada como el análisis fáctico, sustantivo y probatorio por el cual se pretende que el Juez emita una condena penal.

En el caso de la Procuraduría Anticorrupción, el objetivo es tener éxito en los casos en materia de corrupción de funcionarios, el cual se concreta en la obtención de condenas de los funcionarios comprometidos en estos actos y la recuperación de los activos procedentes de la corrupción. Para lograr ese objetivo se necesita desarrollar estrategias en las investigaciones, las cuales se traduzcan en teorías del caso.

De ahí que esta unidad tenga como labor fundamental el desarrollo de la teoría del caso de las investigaciones que lleguen a ella. Sus dos labores concretas serían:

- Crear la teoría del caso de cada investigación.
- Brindar orientación estratégica de la investigación, basada en los lineamientos generales de investigación y en la evaluación crítica y objetiva de la información de todas las fuentes.
- Preparar informes semanales que den cuenta de su gestión.

b) Unidad de implementación táctica

Como complemento de la estrategia se encuentra la táctica. Es gracias a ella que se puede definir el conjunto de pasos que ha de asumirse para poder realizar la estrategia. Al interior de un litigio penal las tácticas son las acciones concretas con las cuales el litigante pretende ejecutar su teoría del caso. Por ejemplo, si se señala que una prueba determinada es fundamental para probar un cierto aspecto de la teoría del delito, habrá que desarrollar una táctica para lograr obtener dicha prueba e introducirla dentro del proceso penal.

Las tácticas se definen previamente pero no de forma inflexible, pues al ser el cauce del proceso incierto, obliga a repensar constantemente los pasos concretos. Precisamente por este carácter variable del proceso se necesita que esta unidad esté en estrecho contacto con la Unidad de Análisis Técnico-Estratégico.

Las funciones concretas de esta unidad serían:

- Recibir información de la Unidad de Análisis Técnico-Estratégico (fundamentalmente teorías del caso) y desarrollar las tareas específicas para poder realizar la estrategia, siendo este trabajo realizado sobre la base de los lineamientos generales de investigación.
- Realizar las tareas de investigación.
- Entregar información a la Unidad de Análisis Técnico-Estratégico que pudiera modificar la estrategia adoptada, para que esta unidad analice pormenorizadamente la información.
- Preparar informes semanales que den cuenta de su gestión.

2. *El Departamento de litigio*

Una vez definida cuál es la estrategia del caso y las tácticas que se usarán para poder realizar la estrategia, se requiere la actuación y realización de las mismas en la investigación penal. Es ahí donde se requiere de un nuevo departamento cuya función sea precisamente la ejecución material de las teorías del caso, para obtener una condena penal y la reparación civil.

El Departamento de Litigios debe contar con un jefe, cuyas funciones básicas serían las siguientes:

- Conceptualizar, organizar y coordinar el Departamento de Litigio y las relaciones interinstitucionales de acuerdo a su función.
- Desarrollar y monitorear la implementación los procedimientos estandarizados de operaciones del litigio, sus objetivos, métodos y herramientas.
- Preparar casos seleccionados, en materia penal, a través de estrategias amplias, a fin de apoyar tanto la persecución penal y los intereses propios de la Procuraduría.

- Crear los equipos de trabajo.
- Decidir sobre la conducción del litigio y la interposición de recursos legales, guiando y monitoreando el avance de los casos, para lo cual deberá analizar los informes semanales entregados por las unidades dependientes.
- Preparar informes de avance mensuales

El perfil del Jefe de este Departamento es una persona, con experiencia comprobada, en la gestión corporativa de casos, sea en el ámbito privado o público. Asimismo, se requiere que esta persona tenga experiencia en el manejo de equipos de trabajo.

El nuevo modelo procesal penal, de corte acusatorio, privilegia a la oralidad como la forma de comunicación al interior del proceso. Por ello, se requerirá que los integrantes del presente departamento tengan habilidades orales y de comunicación verbal muy destacadas, para que puedan llevar adecuadamente los casos que les serán encomendados.

a) Unidad de litigio de casos

Actualmente el diseño de la estrategia y la realización del litigio son efectuadas por una misma persona. Sin embargo, como anteriormente hemos señalado, este esquema no responde a las necesidades actuales de la Procuraduría Anticorrupción. Por ello, se optó por realizar una división de funciones, escindiendo por un lado el diseño de estrategia y la ejecución de la misma.

La unidad de litigios de casos se ocupa de la ejecución de la estrategia para obtener una condena en materia de corrupción de funcionarios, la devolución de los bienes resultantes del acto de corrupción y una reparación civil por los daños ocasionados.

Las funciones de la unidad de litigio serían las siguientes:

- Preparar los casos de acuerdo a los lineamientos generales de investigación y a las decisiones del Jefe del Departamento de Litigio, ejecutando las estrategias de litigio, sus objetivos, sus métodos.
- Litigar los casos que les hayan sido encomendados, tanto en la investigación como en la etapa de recursos.

- Preparar de acuerdo a los lineamientos generales del litigio y a las decisiones del Jefe del Departamento de Litigio los recursos, interponerlos y litigarlos.
- Preparar informes de avances semanales.

Al romper la tradicional forma de trabajo de la Procuraduría Anticorrupción, de un trabajo individual a un trabajo grupal, se hace necesario implementar algunas políticas que permitan un trabajo mejor coordinado y más eficiente:

- Crear equipos de trabajo.
Hemos podido comprobar que existen muchos casos similares entre sí. Por ello, la similitud de los casos, podría generar la necesidad de crear un grupo de trabajo que se encargue solamente de un determinado tipo de casos. El efecto deseado es que el grupo se especialice en la litigación de un determinado tipo de casos, lo que redundará en un mejor rendimiento a mediano plazo.

Un ejemplo de ello es la litigación en casos de delitos de colusión de funcionarios en procesos derivados de procesos de licitación de las Fuerzas Armadas. Los casos que tengan este tipo de relación pueden agruparse y ser designados a un equipo de trabajo.

- Realización de directorios para exponer los resultados del trabajo.
La comunicación entre los miembros de la Procuraduría es fundamental para tener un alcance del estado de los casos. Por ello, es necesario que semanalmente exista una reunión entre sus miembros. La finalidad de la misma es exponer, sucintamente, los resultados obtenidos y solicitar opiniones en asuntos sobre los cuales se tengan dudas.

Debido a que el personal del Departamento de Litigio es numeroso, no es posible que todos sus miembros se reúnan de forma simultánea. Por ello, la reunión sólo debería contar con los jefes de los equipos de trabajo y el Jefe de todo el Departamento.

b) Unidad de casos especiales

No todos los casos son de la misma envergadura, ni de la misma importancia simbólica. Existen casos que son de especial relevancia para los objetivos de la Procuraduría Anticorrupción, por su simbolismo o su manejo

mediático. Asimismo, también existen casos que no necesariamente pueden ser tan mediáticos, pero debido a su especial complejidad requieren una dedicación más especial.

Debido a la existencia de estos casos sensibles y complejos se requiere de una unidad que se especialice en los mismos. Precisamente esa, es la esencia de esta unidad.

Las funciones específicas serían las siguientes:

- Litigar los casos de especial relevancia para los objetivos de la Procuraduría.
- Formular los recursos correspondientes
- Preparar informes de avances semanales.

3. *El Departamento de Recuperación*

La recuperación de los activos obtenidos como consecuencia de la corrupción de funcionarios es una de las principales misiones de la Procuraduría Anticorrupción. Sin embargo, como hemos podido comprobar, es escaso el trabajo que se ha realizado para poder recuperar los activos y lograr el pago de la reparación civil. Por ello, es necesario escindir del Departamento de Litigio esta labor y darle un espacio totalmente autónomo, para que esta fase de la gestión del caso tome la importancia que merece.

El Jefe del Departamento tendría las siguientes funciones:

- Conceptualizar, organizar y coordinar el Departamento de Recuperaciones y las relaciones interinstitucionales de acuerdo a su función.
- Desarrollar y monitorear los procesos estandarizados de operaciones de la recuperación, sus objetivos, métodos y herramientas, conforme a las decisiones del Consejo Directivo.
- Decidir sobre las acciones de recuperación, guiar y monitorear el avance de la recuperación.
- Preparar casos seleccionados a fin de litigar los intereses de la Procuraduría en materia de recuperación de bienes.
- Preparar informes de avances mensuales.

El personal del Departamento de Recuperación tiene que tener especialización en la investigación. Asimismo, deberá tener habilidades de análisis de información, fundamentalmente de carácter contable y financiero, a efectos de poder rastrear los bienes y calcular la reparación civil.

a) Unidad de rastreo

La realización de un acto de corrupción no tiene sentido si es el mismo no produjera un beneficio indebido para el funcionario público. La experiencia enseña que mientras mayor sea el acto de corrupción, son también mayores las medidas realizadas para dificultar la ubicación de los activos resultantes de ella. Por esta razón, se requiere de una unidad especializada en la búsqueda y rastro de los bienes, con la misión de identificarlos.

De igual manera, a efectos de procurar el pago de la reparación civil, la presente unidad tiene la misión de realizar una búsqueda de los bienes actuales del procesado.

Las funciones específicas de esta unidad serían las siguientes:

- Buscar, a través de distintas fuentes y de distintas formas, información que permita detectar activos provenientes de la corrupción, y los bienes de los involucrados en actos de corrupción.
- Planifica la estrategia de rastreo y realiza las tareas correspondientes.
- Preparar informes de avances semanales.

b) Unidad de recuperación

Ubicada la información sobre los bienes provenientes de un acto de corrupción y los bienes personales del involucrado en estos actos, la presente unidad tiene que tomar las medidas destinadas a asegurar que los mismos puedan retornar al erario público.

Las funciones que tendría esta unidad serían las siguientes:

- Recibir la información de la unidad de rastreo y concretar esta información en tareas específicas de aseguramiento (embargo), decomiso (*in personam* y/o *in rem*) y repatriación.

- Iniciar y organizar procedimientos civiles de recuperación directa (en el exterior).
- Preparar informes de avances semanales.

2. Creación de un sistema de prevención de corrupción y de inteligencia

La corrupción es un fenómeno presente en todo Estado. Sin embargo, su presencia en uno u otro país varía en función de distintos factores. Uno de ellos, quizá el más importante, es la labor de prevención realizada por el Estado para acabar con este flagelo. Mientras el sistema de prevención sea más eficiente, la realización de actos de corrupción decrecerá.

En nuestro país la lucha contra la corrupción tiene dos instituciones que poseen una valiosa experiencia en la investigación sobre los actos de corrupción: la Fiscalía y la Procuraduría Anticorrupción. Ambas instituciones, debido a las funciones que vienen desempeñando, tienen una valiosa experiencia en materia de corrupción. Sin embargo, esa experiencia no se traduce en la realización de propuestas para poder mejorar la lucha contra la corrupción. Por ello, es necesario que la Procuraduría Anticorrupción cuente con una unidad en la cual se canalice toda la información que tiene y la experiencia adquirida, para proponer mejoras en el sistema de prevención.

a) La sección de inteligencia

La sección de inteligencia es la principal dependencia de esta unidad. Ella se encarga fundamentalmente de recoger toda la información que tiene la Procuraduría en materia de corrupción, sistematizarla y con ella desarrollar estrategias de prevención contra la corrupción.

Esta sección tendrá un Jefe cuyas funciones serían las siguientes:

- Conceptualizar, organizar y coordinar las labores de inteligencia y las relaciones interinstitucionales de acuerdo a su función.
- Desarrollar e implementar los procedimientos estandarizados de operaciones del ciclo de inteligencia contra la corrupción, sus objetivos, métodos y herramientas, conforme a las decisiones del Consejo Directivo.

- Preparar informes de avances semanales.

b) Sección de asesoría legal y cooperación internacional

Las labores de inteligencia no sólo deben quedar plasmadas en acciones concretas de carácter estratégico, sino que deben aspirar a convertirse en marcos normativos que sirvan para luchar contra la corrupción. Asimismo, al ser la corrupción un fenómeno global, la misma no tiene fronteras, por lo que se requiere que exista una sección especializada que se encargue de las relaciones internacionales con otros organismos en el exterior, para que a través de ella puedan seguirse las acciones (tanto reales como personales) contra involucrados en investigaciones de corrupción.

Esta unidad deberá tener un Jefe, cuyas funciones serían las siguientes:

- Conceptualizar, organizar y coordinar la Sección de Asesoría Legal y Cooperación Internacional, y las relaciones interinstitucionales de acuerdo a su función.
- Desarrollar e implementar los procedimientos estandarizados de operaciones de la Asesoría Legal y de Cooperación Internacional, sus objetivos, métodos y herramientas, conforme a las decisiones del Consejo Directivo.
- Preparar informes de avances semanales.

3. Redefinición del manejo administrativo de la Procuraduría Anticorrupción

Toda labor de gestión de caso o de prevención en materia de corrupción no podría ser eficientemente realizada si es que no se cuenta con un aparato administrativo lo suficientemente organizado e implementado, pues es en este aparato que recaerá el soporte de todas las actividades de la Procuraduría Anticorrupción.

Hemos podido comprobar que el actual manejo administrativo de la Procuraduría no es del todo eficiente, porque el trabajo está enfocado a atender las necesidades individuales de cada abogado y no las necesidades de la Procuraduría como institución. Ello se comprueba fácilmente al verificar que no existe ningún sistema unificado de gestión de casos uniforme, el cual permitiría supervisar cuántas horas hombre se invierten en los casos, su estado actual, y poder redistribuir mejor el trabajo.

Una visión institucional del manejo administrativo nos obliga a repensar el esquema actual de toma de decisiones y reforzar la necesidad de centralizarlo en un solo órgano. De igual manera, se hace evidente la necesidad de unificar los procesos de operaciones de la procuraduría y generar modelos de trabajo unitarios.

1. El consejo directivo

El primer paso en la reforma de la Procuraduría Anticorrupción es la creación de un Consejo Directivo, el cual funcionará como el máximo órgano de gobierno de la institución. En este órgano se concentra la toma de decisiones de los aspectos más importantes de toda la institución. La presidencia del Consejo directivo está a cargo del Procurador Anticorrupción, quien se encarga directamente de la gestión, fundamentalmente operativa de la Procuraduría.

Como antes señalábamos, una de las grandes reformas en las instituciones donde se ejerce profesionalmente el Derecho es la separación entre el ejercicio jurídico y las actuaciones administrativas. Por ello, es imperativo que el Consejo Directivo también responda a esta separación de funciones y a su vez tenga una división en función a uno de los dos aspectos antes mencionados.

a) Consejo directivo de gestión de casos y prevención de corrupción

La gestión de casos y la prevención de actos de corrupción son la esencia de la labor de la Procuraduría Anticorrupción. Mientras que gracias a la primera se logra la condena de implicados en actos de corrupción y la recuperación de los activos provenientes de esta, en la segunda, se logra plasmar toda la experiencia adquirida en la lucha contra la corrupción para evitar la realización de nuevos actos de corrupción. Sin embargo, este trabajo no es resultado del azar o de la improvisación, sino que es fruto de un esfuerzo conjunto y coordinado de sus miembros.

El presente Consejo tiene como objeto fijar las directivas de funcionamiento de la institución en tres áreas específicas: la gestión política y la gestión operativo- sustantiva.

En cuanto a la gestión política, el Consejo Directivo tiene la labor de fijar la política anticorrupción de la institución, las metas a alcanzar en la labor y evaluar permanentemente el cumplimiento de estas metas.

En lo referente a la gestión operativo-sustantiva, el Consejo Directivo es la máxima autoridad en el diseño, ejecución, y evaluación del funcionamiento de la Procuraduría Anticorrupción. Sus ámbitos de competencias son los siguientes:

- Aprueba el informe sobre el monitoreo del cumplimiento de las funciones de todas las unidades, que es emitido por la unidad de monitoreo.
- Decide si la Procuraduría habrá de constituirse o no como actor civil en los casos evaluados por el Departamento de Investigación.
- Toma la decisión de solicitar o no cooperación internacional.
- Toma las decisiones finales en los casos presentados a ella por la unidad de casos especiales.

Deberán integrar el presente consejo el Procurador Público Anticorrupción; los jefes de los departamentos de investigación, litigación y recuperaciones; el jefe de las secciones de inteligencia y de asesoría legal; y el jefe de la sección de monitoreo institucional.

b) Consejo directivo de gestión administrativa

La administración de la Procuraduría es vital para que la misma pueda cumplir cabalmente sus funciones, para lo cual se requiere un órgano diferenciado que se encargue de la toma de decisiones que incidan en el funcionamiento de la institución. Este órgano será el encargado de dos aspectos de la gestión: el plano operativo-organizativo y el vinculado a los recursos humanos.

Con la gestión operativo-organizativa hacemos referencia directa a la organización de todo el aparato administrativo de la Procuraduría, siendo sus principales atribuciones:

- Ejecutar las decisiones de carácter operativo-administrativo.
- Decidir la estructura operativa de la administración y realizar los procedimientos estandarizados de procedimientos administrativos.
- Encargarse de las relaciones interinstitucionales en el ámbito de su competencia.
- Evaluar el desempeño de la administración.

Por otro lado, el Consejo Directivo de gestión administrativa se encarga del manejo de los recursos humanos, siendo sus funciones las siguientes:

- Dirigir la línea de carrera de la institución.
- Gestionar los procesos de capacitación que sean dispuestos por el Consejo directivo de gestión de casos y de prevención.

Los integrantes de este Consejo Directivo serán el Gerente General de la Procuraduría Pública Anticorrupción; el jefe de la sección de monitoreo administrativo; y el representante del Consejo Directivo institucional.

2. La creación de un sistema único de gestión de procesos y de despacho

Existe un avance significativo al haberse creado un archivo central de casos; sin embargo, las exigencias actuales de gestión evidencian que no solo es necesaria la existencia de un soporte físico de datos, sino que es necesaria su informatización para un mejor control de los mismos.

La única forma de poder controlar a cabalidad el trabajo de toda la Procuraduría es contar con un sistema que informatice la actuación de sus miembros. Siguiendo con la separación entre ejercicio profesional y gestión administrativa, deberán crearse dos sistemas: uno para la gestión de procesos y otro para la gestión de despacho.

Cabe resaltar que los sistemas deben encontrarse debidamente informatizados, a efectos de poder acceder a los mismos desde cualquier punto de conexión dentro de la red interna de la Procuraduría.

El primer sistema es el de gestión del proceso. Se debe dirigir fundamentalmente a los miembros de la gestión de casos. En él se han de registrar los siguientes ítems:

- Casos de la procuraduría, distinguiéndose el estado en que se encuentran (investigación, litigio y recuperación).
- Responsable del caso.

- Acciones tomadas en el caso y horas invertidas para la acción.
- La teoría del caso y las tácticas para poder ejecutarla.

El segundo sistema es el de gestión de la prevención, dirigido a los miembros de la sección de asesoría legal y cooperación internacional. En él se ha de registrar lo siguiente:

- Acciones realizadas de inteligencia y su respectivo correlato en una norma o en una actuación particular.
- Responsable de la acción.
- Acciones concretas adoptadas y horas invertidas en su realización.

El tercer sistema es el de gestión del despacho. Se dirige fundamentalmente a la administración y sirve para controlar las metas de trabajo de la misma, así como para el manejo administrativo de la procuraduría.

3. Creación de un sistema de monitoreo

Para garantizar que las metas fijadas por el Consejo Directivo se están cumpliendo, se deberá crear un sistema que permita el monitoreo de todos los sistemas de la Procuraduría Anticorrupción.

Este sistema será realizado por una unidad independiente que tendrá las siguientes funciones:

- Analizar los procesos estandarizados operativos de los Departamentos, Unidades y Secciones, y verificar *in situ* si los mismos vienen siendo cumplidos por el personal.
- En caso de encontrar algún defecto operacional, o un desempeño incorrecto, la presente unidad lo deberá consignar en el informe mensual a entregar al Consejo Directivo.
- Elaborar recomendaciones para que los Departamentos, Unidades y Secciones puedan cumplir sus metas.
- Elaborar un informe mensual donde se consignent las acciones realizadas.

IV. RECOMENDACIONES

1. Recomendaciones generales

- Reforzar la institucionalidad de la Procuraduría Anticorrupción, dejando el trabajo individual para pasar a un trabajo institucional (colectivo).
- Separar el manejo administrativo de la Procuraduría del cumplimiento de las funciones de la misma.
- Especializar el trabajo de la procuraduría en Departamentos, los cuales a su vez deben tener áreas, para optimizar el desempeño de la institución.

2. Recomendaciones para la gestión de casos

- Escindir la gestión del caso en tres departamentos: investigación, litigio y recuperaciones.
- El Departamento de Investigación deberá tener la función de crear la teoría del caso (estrategia) y determinar cuáles son las acciones para que esta sea concretada (táctica).
- El Departamento de Litigio debe tener como función la obtención de una condena y una reparación civil en casos de corrupción de funcionarios.
- El Departamento de Recuperaciones debe ser creado para ubicar y recuperar los activos provenientes de la corrupción.

3. Recomendaciones para el cumplimiento de los otros objetivos de la Procuraduría

- Crear una sección de inteligencia, a fin de recolectar toda la experiencia en la lucha contra la corrupción.
- Crear una sección de asesoría legal y cooperación internacional para que se encargue de plasmar en propuestas normativas los documentos entregados por la sección de inteligencia. Asimismo, para gestionar la cooperación internacional en la Procuraduría.

4. Recomendaciones para el manejo administrativo de la Procuraduría Anticorrupción

- Separar las funciones de gestión de casos y previsión de las de administración propiamente dicha.
- Crear el Consejo Directivo para la gestión de casos y prevención, que deberá tener a su cargo la gestión política y la gestión operativo-sustantiva.
- Crear el Consejo Directivo para la administración de la Procuraduría, que tendrá a su cargo la gestión operativo-organizativa y el manejo de los recursos humanos de la institución.
- Implementar un sistema único de gestión de procesos para controlar las acciones adoptadas en los casos; un sistema de gestión de las labores de prevención; y un sistema de gestión de despacho, para analizar la marcha de toda la institución.
- Crear la unidad de monitoreo para controlar el cumplimiento de los objetivos fijados para la gestión de casos, prevención y la administración de la Procuraduría.