

## SESIONES DE TRABAJO SOBRE GÉNERO Y CORRUPCIÓN DOCUMENTO DE SISTEMATIZACIÓN

Beatriz Ramírez Huaroto  
Pamela Andrés del Castillo

### I. Introducción

En los últimos años, el Perú ha desarrollado diversos instrumentos normativos relevantes en materia de integridad y lucha contra la corrupción. Con la *Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción (PNILCC)*, aprobada el 14 de septiembre del 2017, mediante Decreto Supremo 092-2017-PCM, se elevó al más alto nivel la agenda anticorrupción<sup>1</sup>.

La PNILCC fue diseñada en un contexto donde el marco referencial de elaboración de políticas públicas era escaso y disperso. Esta situación se corrigió en el año 2018 cuando el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) emitió el Reglamento que regula las Políticas Nacionales a través del Decreto Supremo N° 029-2018-PCM. De acuerdo con la Segunda Disposición Complementaria Transitoria de este Decreto Supremo, las políticas nacionales existentes debían pasar por un proceso de actualización y revisión facilitado por CEPLAN.

Por lo anterior, existía la necesidad de que la PNILCC se adapte a la metodología aprobada por el CEPLAN, particularmente teniendo en cuenta los recientes ajustes realizados a la Guía de Políticas Nacionales en 2023<sup>2</sup>. En razón de lo anterior, la Secretaría de Integridad Pública de la Presidencia de Consejo de Ministros (PCM) dispuso el inicio del proceso de actualización de la PNILCC; además de la adaptación a la nueva metodología, el proceso es una oportunidad para evaluar el funcionamiento de algunas líneas de trabajo de la PNILCC e implementar nuevas herramientas<sup>3</sup>.

Del diseño actual de 3 ejes y 13 objetivos específicos, la Secretaría de Integridad Pública propone contar en la actualización *Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción al 2030* con 5 objetivos prioritarios y 23 lineamientos<sup>4</sup>:

Diseño actual PNILC	Propuesta actualización PNILCC
Eje N°1: Capacidad preventiva del Estado	Objetivo Prioritario N°1: Incrementar la capacidad de prevención de las entidades públicas frente a la corrupción.
Eje N°2: Identificación y Gestión de Riesgos	
-	Objetivo Prioritario N°2: Fortalecer el desempeño ético de los/las funcionarios/as y servidores públicos.

<sup>1</sup> MUNIVE PARIONA, Eloy. Informe final de la consultoría “Elaboración de balance sobre la incorporación e implementación del enfoque de género en la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2017 – 2021”. 2023, p. 16.

<sup>2</sup> La actualización de la Guía de Políticas Nacionales fue aprobada mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 0030-2023/CEPLAN/PCD, de 26 de abril de 2023.

<sup>3</sup> De acuerdo con la presentación realizada por Jim Eduardo Pissani Segura, Subsecretario (e) de la Subsecretaría de Monitoreo de la Integridad Pública de la Secretaría de Integridad Pública, en la primera sesión del grupo de trabajo.

<sup>4</sup> *Ídem*.



Diseño actual PNILC	Propuesta actualización PNILCC
-	Objetivo Prioritario N°3: Incrementar la participación del sector empresarial, la academia y la sociedad civil en la lucha contra la corrupción.
Eje N° 3: Capacidad sancionadora del Estado	Objetivo Prioritario N°4: Incrementar la capacidad de sanción frente a los actos de corrupción y prácticas contrarias a la ética en la vía penal y administrativa en las entidades de la administración pública.
	Objetivo Prioritario N°5: Mejorar la articulación entre las entidades públicas que conforman la cadena de valor anticorrupción.

Elaboración propia a partir de la presentación de la Secretaría de Integridad Pública de la PCM.

De esta manera, los ejes de capacidad preventiva del Estado y de identificación y gestión de riesgos se agruparán en el Objetivo Prioritario N° 1. De igual modo, se busca posicionar una nueva línea de trabajo referida a fortalecer la integridad de las/los servidoras/es públicos. Asimismo, se busca fortalecer dos líneas de trabajo agregando dos objetivos prioritarios referidos a la participación de actores como el sector empresarial, la sociedad civil, entre otros, y a la articulación interinstitucional entre entidades. Finalmente, el eje referido a la capacidad sancionadora del Estado será transformado en el Objetivo Prioritario N° 4.

Para aportar al proceso de actualización de la *Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción*, como parte del proyecto **Construyendo Gobernanza con Integridad**, liderado por la Presidencia del Consejo de Ministros, con el apoyo de la cooperación alemana para el desarrollo, implementada por la *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH*, entre mayo y julio de 2023 se realizaron cinco **sesiones de trabajo técnico sobre género y corrupción**. El objetivo ha sido contribuir a la actualización de la PNILCC a través de la incorporación y/o promoción de temas vinculados a género y corrupción con la participación de diversos actores públicos y privados, cuya relación completa puede verse en el Anexo 3. La tarea es parte de la apuesta mayor del proyecto por fortalecer la gestión de las reformas administrativas a cargo de los tomadores de decisión del nivel central, asegurando una acción gubernamental íntegra y basada en evidencias.

En las sesiones de trabajo se identificaron al menos tres áreas de trabajo para ser profundizadas:

- Fortalecimiento de capacidades: a través de los procesos de capacitación en materia de integridad y lucha contra la corrupción en entidades públicas que tengan contenidos concretos sobre enfoque de género.
- Fortalecimiento del marco normativo: en lo referido a las sanciones penales, disciplinarias y administrativas para conductas que trasgreden las obligaciones de integridad y son, a su vez expresiones de violencia basada en el género; así como mecanismos vinculados a la contratación pública que incluyan mecanismos que favorezcan la integridad y promuevan la igualdad de género.
- Revertir el silencio estadístico: a partir de la generación de producción y utilización de datos, junto con un banco de casos y jurisprudencia que evidencie los impactos diferenciados de la corrupción por razones de género.

A partir de estos ejes, en las sesiones se desarrollaron cuatro líneas de acción que se sistematizan en este documento y, respecto de ellas, se presentan una serie de recomendaciones para el trabajo posterior, tanto en la nueva *Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción*, como en actividades adicionales a este instrumento de política pública.

## II. Fortalecimiento de capacidades: Procesos de capacitación en integridad y enfoque de género

Una de las propuestas realizada con miras a la formulación de la nueva Política es incorporar un módulo sobre género y corrupción dentro de los procesos de capacitación en materia de integridad y lucha contra la corrupción en las entidades públicas. En ese marco se revisaron los avances en dos procesos de capacitación en curso en el Estado peruano: el de gestión de riesgos como parte del Modelo de Integridad y el de enfoque de género.

### 2.1 Capacitación en materia de integridad

Una de las líneas de trabajo priorizadas por la Secretaría de Integridad Pública en el marco del Modelo de Integridad, es la identificación y gestión de riesgos que puedan dar origen a actos de corrupción y a otros hechos reñidos con la ética e integridad. El Modelo de Integridad, de acuerdo a la Directiva N° 002-2021-PCM “Lineamientos para fortalecer una cultura de integridad en las entidades del sector público”, aprobada por Resolución de Secretaría de Integridad Pública N° 002-2021-PCM, es el conjunto de orientaciones dirigidas a fortalecer la capacidad preventiva y defensiva de las entidades frente a la corrupción y diversas prácticas contrarias a la ética<sup>5</sup>.

El Modelo de Integridad comprende nueve componentes: i) compromiso de la Alta Dirección, ii) gestión de riesgos que afecten la integridad pública, iii) políticas de cumplimiento e integridad, iv) transparencia, datos abiertos y rendición de cuentas, v) controles interno, externo y auditoría, vi) comunicación y capacitación, vii) implementación de canal de denuncias, viii) supervisión y monitoreo y ix) la designación de la instancia encargada del modelo. El componente de gestión de riesgos se enfoca en identificar, evaluar y mitigar los riesgos que puedan amenazar a la integridad pública como mínimo a nivel de la contratación pública, la gestión de recursos humanos, la transparencia y acceso a la información pública, las denuncias y protección a quienes denuncien, así como la provisión de servicios públicos<sup>6</sup>.

Como se puede apreciar, el segundo componente se refiere a la gestión de riesgos. De esa manera, a través del Modelo de Integridad se complementa la gestión de riesgos con la implementación del Sistema de Control Interno (SCI) de rectoría de la Contraloría General de la República. En el marco de la implementación del SCI, las entidades priorizan productos sobre los cuales se efectúa la gestión de riesgos<sup>7</sup>, por lo que es posible gestionar riesgos que afectan la integridad pública en los procesos que permiten el desarrollo de esos productos priorizados.

<sup>5</sup> PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS. Lineamientos para fortalecer una cultura de integridad en las entidades del sector público, junio de 2021, artículo 4.4.

<sup>6</sup> *Ibidem*, artículo 5.2.

<sup>7</sup> La Directiva N° 006-2019-CG/INTEG “Implementación del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado”, establece que las entidades implementan la gestión de riesgos en tres pasos. El primero es “priorización de productos”, el cual comprende la identificación de los productos que serán incorporados

Por ello, cuando la entidad implementa la gestión de riesgos que afectan la integridad pública y el Sistema de Control Interno, se potencian sinergias a nivel organizacional<sup>8</sup>. Así, en el marco del SCI existen órganos definidos involucrados en la implementación que podrán encontrar apoyo en las oficinas de Integridad Institucional u órganos que implementen esa función en las entidades públicas<sup>9</sup>.

A fin de implementar este proceso de gestión de riesgos dentro de las entidades como parte del Modelo de Integridad, desde la Secretaría de Integridad Pública se ha diseñado una Guía para la gestión de riesgos que afectan la integridad pública, la que fue adoptada a través de la Resolución N° 001-2023-PCM/SIP, de 5 de enero del 2023. Este documento sirve de guía orientadora para que las entidades puedan analizar sus procesos e identificar puntos vulnerables a delitos contra la administración pública y a otras prácticas contrarias a la ética.

En el marco de la implementación de esta guía, desde la Secretaría de Integridad Pública, se están llevando a cabo capacitaciones con servidores/as y funcionarios/as públicos a fin de fortalecer sus capacidades en esta materia. Aproximadamente, en la actualidad existen más de 1,000 servidores/as públicos capacitados en casi 300 entidades<sup>10</sup>.

Aunque este documento no ha incorporado una perspectiva de género, en el proceso de gestión de riesgos en las entidades públicas es posible incluirlo de forma paulatina, de manera que las entidades identifiquen potenciales conductas que atenten contra los derechos de las mujeres y la integridad pública tanto en los procesos operativos (desarrollados por los órganos de línea de las entidades para la producción y entrega de los productos a la población) como en los procesos de soporte (desarrollados por los órganos de apoyo y de asesoramiento que proporcionan los recursos para los productos que brinda la entidad a la población, que incluyen la gestión de recursos humanos, abastecimiento, inversiones, presupuesto, tesorería, etc.)<sup>11</sup>.

## 2.2 Capacitación obligatoria en género dispuesta por el Decreto Supremo N°010-2022-MIMP

El 4 de agosto del 2022, fue publicado el Decreto Supremo N°010-2022-MIMP, que dispuso la capacitación obligatoria en enfoque de género en las entidades de la Administración Pública y las empresas del Estado para la prevención de la violencia y discriminación por género, con la finalidad de promover una cultura de respeto libre de estereotipos de género que afectan principalmente a las mujeres en su diversidad, favoreciendo el proceso de transversalización del enfoque de género.

---

en el control interno y su priorización. Luego, para cada producto priorizado, las entidades realizan el proceso desde la identificación de riesgos hasta el establecimiento de las medidas de control que se incluyen en el Plan de acción anual - sección medidas de control.

<sup>8</sup> PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS. Guía para la gestión de riesgos que afectan la Integridad Pública, enero de 2023, pp. 68.

<sup>9</sup> *Ibidem*, pp. 67-68.

<sup>10</sup> De acuerdo a la intervención realizada por Fernando Hurtado Regalado, Subsecretario (e) de la Subsecretaría de Gestión Estratégica de la Integridad Pública de la Secretaría de Integridad Pública, en la segunda sesión del grupo de trabajo.

<sup>11</sup> PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS. Guía para la gestión de riesgos que afectan la Integridad Pública, enero de 2023, p. 16.

Para implementar esta medida, a partir de un trabajo conjunto de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), se elaboró un Plan de implementación progresivo, aprobado a través de la Resolución N° 000170-2023-SERVIR-PE el día 18 de agosto del 2023. Dos son las acciones de capacitación contempladas en este Plan: el *Taller de enfoque de género para la toma de decisiones* y el *Curso Enfoque de género para servidores públicos*, siendo la principal diferencia entre ambas el público al que van dirigidos.

El *Taller de enfoque de género para la toma de decisiones* está dirigido a todo/a funcionario/a público, es decir, a todo/a representante político o cargo público representativo, que ejerce funciones de gobierno en la organización del Estado de acuerdo a la definición establecida en la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil. La meta fijada es lograr la participación de 15,755 de ellos hasta el año 2030. Su duración estimada es de 12 horas académicas tal como lo indica el artículo 2 del Decreto Supremo N° 010-2022-MIMP.

Ha sido previsto que esta actividad siga una modalidad híbrida al combinar actividades presenciales como remotas, todas las cuales buscan lograr una interacción directa con los participantes. Asimismo, su estructura plantea recoger la experiencia de los primeros pilotos que se desarrollen para su mejora.

Su implementación se dará de forma progresiva dentro del marco temporal de 8 años. Así, a lo largo del período del 2023 al 2026, se prevé la realización de 85 talleres donde 3 331 funcionarios de los sectores de Presidencia, Ministerios, Viceministerios, gobiernos regionales, entre otros, sean capacitados. De otro lado, a lo largo del período 2027 al 2030, deberían ser realizados 311 talleres donde lleguen a participar un total de 12,424 funcionarios entre alcaldes, gerentes municipales y regidores.

El 23 de agosto del 2023, se llevó a cabo la inauguración del primer taller en el que participaron funcionarios y directivos de diversas entidades tales como el Tribunal Constitucional, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, el Jurado Nacional de Elecciones, la Junta Nacional de Justicia, la Academia de la Magistratura, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, la Oficina Nacional de Procesos Electorales, el Banco Central de Reserva del Perú y la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP<sup>12</sup>.

De acuerdo con el representante alterno de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) ante la Comisión Nacional de Igualdad de Género, Jonathan Ramírez Romero, este Taller es la acción más ambiciosa que contempla este Decreto, ya que, aunque su público objetivo es reducido, su implementación implica enfrentarse a diversos retos como la difícil conectividad tecnológica que existe en algunos gobiernos subnacionales, la posibilidad de deserción de quienes son participantes, entre otros<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> DIARIO EL PERUANO. Servir y Mimp inician capacitación en enfoque de género para prevenir violencia y discriminación en el Estado. 23 de agosto del 2023. <https://www.elperuano.pe/noticia/221398-servir-y-mimp-inician-capacitacion-en-enfoque-de-genero-para-prevenir-violencia-y-discriminacion-en-el-estado>

<sup>13</sup> De acuerdo con la presentación realizada por Jonathan Ramírez Romero en la quinta sesión del grupo de trabajo.

De otro lado, la segunda acción de capacitación es el *Curso Enfoque de género para servidores públicos* de una duración de 24 horas académicas, el cual tiene como público objetivo a quienes son directivos y servidores civiles, incluyendo a servidores de confianza de las entidades de la administración pública en los tres niveles de gobierno, y trabajadores de las empresas del Estado. La meta prevista es lograr la participación de 1,492,216 de ellos.

El objetivo de este Curso es el identificar las causas y consecuencias de las desigualdades entre hombres y mujeres, así como analizar situaciones de desigualdad en enfoque de género en la gestión y políticas públicas. Está diseñado para ser desarrollado en la modalidad de curso MOOC (acrónimo en inglés de *Massive Online Open Courses*), una estrategia de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) reportada como exitosa y bien posicionada. Para este curso, se utilizará el canal de YouTube de esta institución lo que coadyuvará en su difusión masiva a nivel nacional y, a la par, se brindará acompañamiento a través del apoyo de tutoras/es designados a esta tarea. A diferencia de lo establecido para el caso del Taller donde se prevé la realización de pilotos, el Curso contará con una estructura preestablecida que favorecerá su masividad.

El diseño de este curso está previsto a realizarse en los primeros seis meses del año 2023, a fin de que el inicio de su difusión masiva se realice a partir del año 2024. Para ello, se ha establecido que el primer grupo a ser capacitado sean directores/as y servidores/as a nivel nacional de los sectores Interior, Producción, Desarrollo e Inclusión Social, Mujer y Poblaciones Vulnerables además del Gobierno Regional y Gobierno Local de la macrorregión sur. Luego, paulatinamente irá abarcando otros segmentos de público teniendo en cuenta la meta temporal fijada al año 2030.

Cabe indicar que el Decreto Supremo N°010-2022-MIMP, en su artículo 7, señala la obligación de SERVIR de reportar al MIMP los avances en la implementación de estas acciones de capacitación. Para ello, SERVIR deberá consolidar la información que las entidades y empresas del Estado deben remitir de forma trimestral. Para realizar el seguimiento de este Plan, este documento señala que seis son los indicadores a ser utilizados:

1. Porcentaje de funcionarios/as capacitados/as según sexo, régimen laboral y nivel de gobierno, de acuerdo con la programación anual.
2. Porcentaje de servidores/as y directivos/as capacitados/as según sexo, régimen laboral y nivel de gobierno, de acuerdo con la programación anual.
3. Porcentaje de entidades que cumplen con reportar la información del personal capacitado en género
4. Porcentaje de entidades que cumplen con reportar la información del personal no capacitado en género
5. Porcentaje de satisfacción del taller en enfoque de género desagregado por sexo, cargo y nivel de gobierno
6. Porcentaje de satisfacción del curso en enfoque de género desagregado por sexo, cargo y nivel de gobierno

En ese sentido, aparte de contar con indicadores que midan la cantidad de personas capacitadas, se ha dispuesto incluir dos indicadores de calidad que midan la satisfacción de los participantes con dichas acciones de capacitación.

Acerca de la obligatoriedad de ambos cursos, no se han previsto consecuencias por no llevar los espacios de capacitación. Asimismo, cabe resaltar que ambos cursos se plantean como introductorios en temas de género, pero no consideran intersecciones con otros ejes temáticos, como el de integridad<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> *Ídem*.

Una dificultad identificada es la resistencia que ha enfrentado esta normativa desde su promulgaci3n. La m1s resaltante es el Proyecto de Ley N°05770/2023-CR, presentado a propuesta del congresista Alfredo Pariona Sinche el 29 de agosto de 2023, y que busca la derogatoria de este Decreto Supremo<sup>15</sup>. El Proyecto de Ley mencionado argumenta que estas capacitaciones no ser1an necesarias ya que la violencia contra la mujer no se limita 1nicamente a las instituciones p1blicas. Adem1as, cuestiona la inclusi3n de la frase 'mujeres en su diversidad' que se realiza en esta norma. Esta propuesta se encuentra en estudio de la Comisi3n de Mujer y Familia y la Comisi3n de Descentralizaci3n, Regionalizaci3n, Gobiernos Locales y Modernizaci3n de la gesti3n del Estado desde finales de agosto del 2023.

### **3 Fortalecimiento del marco normativo: Marco normativo sobre sanciones administrativas en hostigamiento sexual y otros aspectos sancionatorios**

Una de las l1neas de trabajo exploradas dentro de las sesiones de trabajo fue el an1lisis de la normativa administrativa sancionadora en el abordaje y sanci3n de conductas de hostigamiento sexual, y otras que no encajen dentro de su definici3n, y que comprometen adem1as la integridad p1blica.

Esto es relevante por la dificultad de la concreci3n de sanciones penales y el contraste de la rapidez de los procedimientos a cargo de la Administraci3n P1blica. No obstante, los esfuerzos de mejora normativa se han concentrado en la reforma penal como se evidencia con la presentaci3n por parte del Poder Ejecutivo del Proyecto de Ley N° 678/2021-PE que propone agravar la pena hasta en un tercio por encima del m1ximo legal fijado en los delitos de corrupci3n cuando el funcionario o servidor p1blico solicite o condicione su conducta funcional a la entrega o promesa de una ventaja o beneficio de contenido o connotaci3n sexual<sup>16</sup>. Esta propuesta se encuentra en la orden del d1a del Pleno del Congreso desde abril de 2022.

#### **3.1 Procedimientos disciplinarios**

Con respecto del tratamiento de hechos de violencia de g1nero en el 1mbito administrativo, a partir de una revisi3n realizada de diversos casos conocidos por el Tribunal del Servicio Civil en materia de hostigamiento sexual, se puede llegar a la conclusi3n de que son graves situaciones de violencia sexual tales como tocamientos indebidos, intentos expl1citos de violaci3n y violaci3n sexual las que motivan un buen n1mero de resoluciones<sup>17</sup>. En ese sentido, la denuncia por hostigamiento sexual es empleada como un mecanismo para que las v1ctimas puedan acceder a la justicia, tener protecci3n y obtener sanci3n para sus agresores, al menos en el entorno laboral<sup>18</sup>.

El hostigamiento sexual est1 tipificado en el art1culo 85 de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, que contempla a esta conducta como una falta de car1cter administrativo:

<sup>15</sup> Expediente digital del proyecto de ley disponible en: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/5770>

<sup>16</sup> Expediente digital del proyecto de ley disponible en <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/678>

<sup>17</sup> De acuerdo a la presentaci3n realizada por Janeyri Boyer Carrera, especialista en Derecho Administrativo y experta en Gobernanza P1blica, en la tercera sesi3n del grupo de trabajo.

<sup>18</sup> *Idem*.

**“Artículo 85. Faltas de carácter disciplinario**

Son faltas de carácter disciplinario que, según su gravedad, pueden ser sancionadas con suspensión temporal o con destitución, previo proceso administrativo:

(...)

k) El hostigamiento sexual cometido por quien ejerza autoridad sobre el servidor civil, así como el cometido por un servidor civil, *cualquiera sea la ubicación de la víctima del hostigamiento en la estructura jerárquica de la entidad pública, o cuando la víctima sea un beneficiario de modalidad formativa, preste servicios independientes a la entidad pública, sea un usuario de esta o, en general, cuando el hostigamiento se haya dado en el marco o a raíz de la función que desempeña el servidor, independientemente de la categoría de la víctima [cursivas nuestras].”*

La configuración de esta falta en el ámbito público no está condicionada por la posición de poder o autoridad que el agresor pueda tener respecto a la víctima, ya que se establece la irrelevancia de su ubicación dentro de la entidad para su identificación, además que se incluye a personas usuarias de los servicios estatales. Esta es una diferencia de lo que ocurre con el sector privado pues, en el marco de la Ley N° 27942, Ley de prevención y sanción del hostigamiento sexual, y su reglamento, el ámbito de protección se circunscribe a quienes comparten relaciones laborales o educativas. Es en esa normativa especial que está regulado el procedimiento para el trámite de las denuncias dentro del cual se considera mecanismos para la protección de quienes denuncian.

Un aspecto relevante para tener en cuenta es que la falta de hostigamiento sexual no solo incluye actos de connotación sexual explícita, sino de connotación sexista, es decir, acciones discriminatorias por razones de género. El artículo 4 de la Ley N° 27942, modificado en septiembre de 2018, define el hostigamiento sexual como “una forma de violencia que se configura a través de una conducta de naturaleza o connotación sexual o sexista no deseada por la persona contra la que se dirige, que puede crear un ambiente intimidatorio, hostil o humillante; o que puede afectar su actividad o situación laboral, docente, formativa o de cualquier otra índole”. Por su parte, el artículo 3, literal b, del reglamento de la Ley N° 27942 precisa que la conducta sexista incluye “comportamientos o actos que promueven o refuerzan estereotipos en los cuales las mujeres y los hombres tienen atributos, roles o espacios propios, que suponen la subordinación de un sexo o género respecto del otro”.

En cuanto a las víctimas, el Tribunal del Servicio Civil ha tomado conocimiento de numerosos incidentes que tienen lugar en el ámbito educativo, además de otros muchos de casos donde la víctima es también parte del servicio civil. En la exploración inicial realizada, se identificaron también casos de hostigamiento sexual dirigidos hacia usuarias de servicios públicos como el sector salud<sup>19</sup>.

Considerando los avances normativos en materia de hostigamiento sexual que se han desarrollado entre 2018 y 2019, de la revisión de expedientes conocidos por el Tribunal del Servicio Civil es posible señalar que subsisten diversos desafíos que aún dificultan el logro de una sanción verdaderamente efectiva<sup>20</sup>.

El primero de ellos está referido a la falta de imputación por la falta administrativa de hostigamiento sexual de quienes son locadores de servicio. Ello se debe a la definición formal

---

<sup>19</sup> *Ídem.*

<sup>20</sup> *Ídem.*



de “servidor público” que se encuentra contenida en el Reglamento de la Ley del Servicio Civil, el Decreto Supremo N° 040-2014-PCM:

**“Artículo IV.- Definiciones**

(...)

**i) Servidor Civil:** La expresión servidor civil se refiere a los servidores del régimen de la Ley organizados en los siguientes grupos: funcionario público, directivo público, servidor civil de carrera y servidor de actividades complementarias.

Comprende, también, a los servidores de todas las entidades, independientemente de su nivel de gobierno, cuyos derechos se regulan por los Decretos Legislativos N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, de carreras especiales de acuerdo con la Ley, a los contratados bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057, así como bajo la modalidad de contratación directa a que hace referencia el presente Reglamento.”

Así, en virtud de ésta, es servidor público la persona que está bajo uno de los regímenes de vinculación laboral previstos en el ordenamiento jurídico, lo que termina por excluir a quienes estén bajo un contrato de locación de servicios que presenta una naturaleza civil. Esto es un punto particularmente relevante considerando el número de personas que prestan efectivamente servicios en el Estado por medio de las denominadas “órdenes de servicio”.

Este impedimento no se replica en el caso de los procedimientos administrativos sancionadores conocidos por la Contraloría General de la República. Así, de forma expresa, el artículo 2.2 del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional, contenido en la Resolución de Contraloría N° 166-2021-CG, señala lo siguiente:

**“Artículo 2.- Ámbito objetivo y subjetivo de aplicación de la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República**

(...)

2.2 La potestad sancionadora de la Contraloría se aplica al servidor y funcionario público (...) con independencia del vínculo laboral, contractual, estatutario, administrativo o civil del infractor y del régimen bajo el cual se encuentre, o de la vigencia de dicho vínculo (...).”

Esto se debe a que en este ámbito se privilegia la finalidad de salvaguardar los recursos del Estado sobre el tipo de vinculación que tiene el agresor con el aparato público. Esto no ocurre en los casos de hostigamiento sexual porque no existe norma habilitante.

La segunda dificultad detectada fue la disponibilidad de medios probatorios que puedan sustentar una sanción por hostigamiento. Ello debido a que muchas veces estos hechos se llevan a cabo en la clandestinidad, lo que dificulta a la víctima y a los órganos encargados de la investigación el conseguir y reunir las pruebas necesarias.

En ese sentido, las víctimas han procurado valerse de testimonios de colegas, correos electrónicos, comunicaciones, chats, entre otros, además de que los órganos han considerado dentro de su valoración la evaluación del médico legista. Asimismo, el Tribunal del Servicio Civil ha tomado en cuenta la espontaneidad, consistencia y verosimilitud de la declaración de la víctima en mérito al criterio seguido por la Corte Suprema en casos de violencia sexual. A pesar de ello, en los casos revisados, la declaración de la víctima no ha sustentado por sí misma una sanción por esta falta, salvo en casos de afectación a niñas/os<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> *Ídem*.

Otra dificultad identificada es la falta de información pública sobre los procedimientos de hostigamiento sexual. Esto está vinculado a las variaciones de criterios que existen entre las diferentes instancias de procedimiento: mientras que en las primeras instancias dentro de las instituciones públicas estos hechos suelen ser sancionados, en el Tribunal del Servicio Civil han existido numerosos casos en que se ha declarado nulidad, lo que ha llevado el proceso de vuelta a la primera etapa para un nuevo pronunciamiento. En esos supuestos no es posible acceder a las resoluciones del Tribunal del Servicio Civil pues, cuando la nulidad es generada, los expedientes se encuentran "en procedimiento" y les alcanza la obligación de confidencialidad prevista en la ley y reglamento especializados en materia de hostigamiento sexual<sup>22</sup>.

Una consecuencia de lo anterior es que no se llegan a conocer a detalle las razones que motivan estas nulidades, a lo que se suma que tampoco se realiza un seguimiento a los casos que permita conocer con detalle los hechos, qué medios probatorios fueron presentados, entre otros aspectos. Toda esta información constituiría un insumo importante para la formulación de capacitaciones a las autoridades encargadas de los procedimientos administrativos<sup>23</sup>.

Al respecto, la presidenta ejecutiva de SERVIR, Ana Pari Morales, precisó que existe un cambio reciente en la tendencia del Tribunal del Servicio Civil en materia de hostigamiento sexual, siendo que, en la actualidad, esta entidad tiende a confirmar las sanciones dadas en primera instancia y ya no declarar la nulidad de las decisiones al priorizar el fondo sobre la forma<sup>24</sup>.

Una última dificultad identificada es que, en los casos de hostigamiento sexual, al ser pasibles de las sanciones de amonestación escrita y suspensión, la autoridad instructora del procedimiento administrativo disciplinario es el jefe inmediato, lo que podría generar casos de impunidad dada la cercanía que pueda existir con la persona agresora<sup>25</sup>.

Respecto de otras alternativas disciplinarias para sancionar casos de violencia contra las mujeres, se destacan las que aluden como reprochable todo acto de violencia en general, así como el abuso de autoridad<sup>26</sup>. Así el artículo 85 de la Ley del Servicio Civil contempla lo siguiente:

**“Artículo 85. Faltas de carácter disciplinario**

Son faltas de carácter disciplinario que, según su gravedad, pueden ser sancionadas con suspensión temporal o con destitución, previo proceso administrativo:

(...)

c) El incurrir en acto de violencia, grave indisciplina o faltamiento de palabra en agravio de su superior del personal jerárquico y de los compañeros de labor.

(...)

h) El abuso de autoridad o el uso de la función con fines de lucro. “

Sumado a ello, en ese mismo artículo se contempla el tipo infractor de discriminación, el cual podría ser utilizado para sancionar situaciones de discriminación interseccional que puedan ser identificadas por los servidores públicos:

---

<sup>22</sup> *Ídem.*

<sup>23</sup> *Ídem.*

<sup>24</sup> Intervención realizada por Ana Pari Morales, presidenta ejecutiva de SERVIR, en la cuarta sesión del grupo de trabajo.

<sup>25</sup> De acuerdo con la presentación realizada por Janeyri Boyer Carrera, especialista en Derecho Administrativo y experta en Gobernanza Pública, en la tercera sesión del grupo de trabajo.

<sup>26</sup> *Ídem.*

“m) Discriminación por razón de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión o condición económica.”

De otro lado, en la exploración inicial hecha resaltó la existencia del tipo infractor de omisión de funciones que se encuentra contemplado en distintos instrumentos, siendo que a partir de éste se podría sancionar casos de encubrimiento de otros servidores públicos a un agresor sexual:

**“Reglamento General de la Ley N° 30057, Decreto Supremo N°040-2014-PCM**

**Artículo 98.- Faltas que determinan la aplicación de sanción disciplinaria**

98.3. La falta por omisión consiste en la ausencia de una acción que el servidor o ex servidor civil tenía obligación de realizar y que estaba en condiciones de hacerlo.”

**“Texto Único Ordenado de la Ley N°27444**

**Artículo 74.- Carácter inalienable de la competencia administrativa**

74.3 La demora o negligencia en el ejercicio de la competencia o su no ejercicio cuando ello corresponda, constituye falta disciplinaria imputable a la autoridad respectiva”

Asimismo, cabe recordar que la agresión hacia un/a ciudadano/a que hace uso de un servicio estatal también se encuentra tipificada de la siguiente forma:

**“Reglamento General de la Ley N° 30057, Decreto Supremo N°040-2014-PCM**

**Artículo 98.- Faltas que determinan la aplicación de sanción disciplinaria**

d) Agredir verbal y/o físicamente al ciudadano usuario de los servicios a cargo de la entidad.”

La consideración de otros tipos infractores disciplinarios alternativos al hostigamiento sexual es indispensable pues, en la casuística, no todos los actos que podrían ser tipificados como tales lo son: esto quiere decir que existen casos que aunque podrían ser considerados como actos de hostigamiento sexual por connotación sexista son tramitados bajo los tipos infractores generales de violencia o discriminación que no tienen explícitamente perspectiva de género y no cuentan con una regulación procedimental especial.

### 3.2 Procedimientos de control

En relación con los procesos administrativos sancionadores por responsabilidad funcional, que son abordados por la Contraloría General de la República, es relevante señalar que esta vía se fundamenta en los casos identificados en los informes de control, que pueden originarse a partir de denuncias ciudadanas. Esta ruta se considera independiente de los procedimientos disciplinarios internos de las entidades antes expuesta.

Los/as servidores/as y funcionarios/as públicos pueden ser sancionados por esta vía si cometen alguna de las siguientes conductas infractoras:

**“Ley N°27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República**

**Artículo 46.- Conductas infractoras**

Los funcionarios o servidores públicos incurrir en infracción en materia de responsabilidad administrativa funcional, sujeta a la potestad sancionadora de la Contraloría General, por:

1. Autorizar o ejecutar operaciones o gastos no autorizados por ley o por la normativa aplicable a la materia, ocasionando perjuicio al Estado. (...)
2. Autorizar o ejecutar el otorgamiento de encargos o fondos fijos, o ejecutarlos, incumpliendo las disposiciones que los regulan, ocasionando perjuicio al Estado. (...)

3. Autorizar o ejecutar o influir de cualquier forma para la transferencia o uso irregular, en beneficio propio o de tercero, del patrimonio y recursos de la entidad o que están a disposición de esta, infringiendo las normas específicas que lo regulen, ocasionando perjuicio al Estado. (...)
4. Usar los bienes o recursos públicos incumpliendo las normas que regulan su ejecución o uso, o influir de cualquier forma para su utilización irregular, ocasionando perjuicio al Estado. (...)
5. Usar o disfrutar irregularmente los bienes o recursos públicos, para fines distintos a los que se encuentran legalmente previstos (...)
6. El incumplimiento funcional, en situaciones de emergencia declaradas conforme a ley, que dé lugar a la falta de prestación de algún servicio o a la no entrega de un bien, subsidio monetario o prestación económica, por parte del Estado, o que, la prestación o entrega no sea oportuna; cuando éstas sean parte de las medidas establecidas para afrontar la referida emergencia. (...)
7. Actuar sin diligencia debida en la ejecución del gasto público, generando la total o parcial paralización o suspensión de los servicios, obras u operaciones que brinda o que se encuentran a cargo de la entidad, ocasionando perjuicio al Estado. (...)
8. Incumplir, de manera de manera intencional con la rendición de encargos, fondos fijos o caja chica o cualquier otra asignación de recursos públicos recibidos para fines específicos, ocasionando perjuicio al Estado. (...)
9. Actuar en forma parcializada en los contratos, licitaciones, concurso de precios, subastas, licencias, autorizaciones o cualquier otra operación o procedimiento en que participe con ocasión de su función, dando lugar a un beneficio, propio o de tercero, ocasionando perjuicio al Estado. (...)
10. Contratar bienes, servicios u obras sin procedimiento de selección, cuando la normativa prevea su obligatoria realización, o incurrir en la prohibición de fraccionamiento prevista en la normativa de contrataciones del Estado, ocasionando perjuicio al Estado. (...)
11. Incumplir las disposiciones que regulan las causales y procedimientos para las contrataciones directas, exoneraciones o supuestos similares en que no se realiza procedimiento de selección, de bienes, servicios y/o ejecución de obras, ocasionando perjuicio al Estado. (...)
12. Autorizar o ejecutar la contratación de personas impedidas o inhabilitadas para contratar con el Estado, en adquisiciones de bienes, servicios u obras, o influir en dicha contratación, ocasionando perjuicio al Estado. (...)
13. Incumplir las disposiciones normativas que regulan y permiten determinar, elaborar, aprobar, modificar o ejecutar, el valor referencial, valor estimado, planes, estipulaciones, bases, términos de referencia, especificaciones técnicas, expedientes de contratación, condiciones relacionadas a procedimientos de selección, contratos y adendas en las contrataciones de bienes, servicios u obras, con perjuicio efectivo al Estado. (...)
14. Incumplir las disposiciones que regulan la elaboración, aprobación, modificación o ejecución de los planes, estipulaciones, bases, términos de referencia, especificaciones técnicas, condiciones contractuales o adendas relacionadas a licencias, subastas, concesiones o cualquier otra operación o procedimiento, ocasionando perjuicio al Estado. (...)
15. Incumplir las disposiciones que regulan la elaboración, aprobación, modificación o ejecución de la programación de inversiones, los estudios de preinversión, fichas técnicas o cualquier documentación que sustente la viabilidad de un proyecto de inversión pública, incluyendo el estudio definitivo o expediente técnico, ocasionando perjuicio al Estado. (...)
16. Hacer declaración falsa al recibir o dar conformidad respecto al cumplimiento de los contratos referidos a la adquisición de bienes, prestación de servicios o ejecución de obra; con relación a las características de la prestación, establecidas en las especificaciones técnicas, términos de referencia, condiciones contractuales u otros, ocasionando perjuicio al Estado. (...)
17. Aceptar garantías que no se ajusten a la normativa aplicable o disposiciones contractuales que correspondan, o no verificar su autenticidad, no solicitarlas, no ejecutarlas o no gestionar su renovación, cuando estuviera obligado, ocasionando perjuicio al Estado. (...)
18. Omitir la aplicación o el cobro de las penalidades establecidas en la normativa que corresponda, o en contratos, convenios u otros documentos de similar naturaleza, o modificarlas injustificadamente o contribuir en la inaplicación o no cobro de las mismas, generando perjuicio económico o grave afectación al servicio público. (...)
19. Incumplir los mandatos de inhabilitación para el ejercicio de la función pública, pese a tener conocimiento o poder conocer en uso de la diligencia debida, de la referida inhabilitación, ocasionando perjuicio al Estado. (...)
20. Omitir información que deba constar o consignar información falsa o inexacta, tardía o incompleta, en la declaración jurada de ingresos, bienes y rentas o declaración jurada de intereses o de no tener conflicto

- de intereses, por razones que sean atribuibles al funcionario o servidor público o al sujeto obligado a su presentación, con la finalidad de ocultar situaciones irregulares que colisionen con los intereses del Estado.
21. Obtener o procurar beneficios o ventajas indebidas, para sí o para otro, haciendo uso de su cargo, autoridad, influencia o apariencia de influencia o suministrando información privilegiada o protegida, o incumpliendo o retrasando el ejercicio de sus funciones, ocasionando perjuicio al Estado. (...)
  22. Contravenir al mandato legal que prohíbe la doble percepción de ingresos en el sector público, dando lugar a la generación de perjuicio económico para el Estado o grave afectación al servicio público. (...)
  23. Contravenir las disposiciones que regulan el régimen de ingresos, remuneraciones, dietas o beneficios de cualquier índole de los funcionarios y servidores públicos, ocasionando perjuicio al Estado. (...)
  24. El incumplimiento funcional que dé lugar a la contaminación o a la falta de remediación del vertido de residuos sólidos, líquidos, gaseosos o de cualquier otra naturaleza, infringiendo la normativa aplicable, que causen o puedan causar perjuicio o alteraciones en la flora, fauna y recursos naturales. (...)
  25. El incumplimiento funcional que dé lugar a que se envenene, contamine o adultere aguas o sustancias alimenticias o medicinales, destinadas al consumo o bienes destinados al uso público, y generen riesgo o causen perjuicio a la vida o la salud. (...)
  26. El incumplimiento funcional que dé lugar a que se extraiga o deprede especies de flora o fauna en épocas, cantidades, talla y zonas que son prohibidas o vedadas, o que se utilice métodos prohibidos o declarados ilícitos, o facilitando o alterando irregularmente el respectivo permiso. (...)
  27. El incumplimiento funcional que dé lugar a que se asiente, deprede, explore, excave, remueva o afecte monumentos arqueológicos prehispánicos o que conformen el patrimonio cultural de la nación, conociendo su carácter; o, permite que se destruya, altere, extraiga del país o que se comercialice bienes del patrimonio cultural; o que no se les retorne de conformidad con la autorización concedida. (...)
  28. Permitir por inacción, conociendo o pudiendo diligentemente conocer de su comisión y su carácter ilegal, la afectación a las normas que regulan los sistemas administrativos o funcionales por parte del personal a su cargo, cuando se tenga la función de supervisión o vigilancia sobre su actuación, ocasionando perjuicio al Estado. (...)
  29. Incumplir, negarse o demorar de manera injustificada la entrega o suscripción de la información requerida, en el marco de la auditoría a la Cuenta General de la República y otros servicios de control. (...)
  30. El incumplimiento funcional que dé lugar a que los pliegos del gobierno nacional, regional y local, entidades de tratamiento empresarial, empresas públicas en el ámbito del FONAFE, fondos y toda entidad o empresa bajo el ámbito del Sistema Nacional de Control, no realicen las transferencias de recursos a la Contraloría General de la República para la ejecución de las auditorías financieras gubernamentales. (...)
  31. Deteriorar, inutilizar o destruir los bienes destinados al cumplimiento de los fines inherentes a programas sociales, educación o salud pública, o permitir su deterioro, inutilización o destrucción, por su uso inapropiado o distinto al interés público, atribuible a la falta de diligencia debida en su mantenimiento, conservación u oportuna distribución, ocasionando perjuicio del Estado. (...)
  32. Incumplir, negarse o demorar de manera injustificada e intencional, el ejercicio de las funciones a su cargo establecidas en los instrumentos de gestión, contratos, encargos o en las disposiciones normativas que regulan expresamente su actuación funcional, en los procedimientos en los que participa con ocasión de su función o cargo, ocasionando perjuicio al Estado.”

Como se puede ver de lo listado, estas conductas están enfocadas en el perjuicio causado al Estado, lo que se corresponde con la misión encargada por la Constitución a la Contraloría General de la República por la Constitución referida al control gubernamental. No obstante, de forma indirecta, es posible que hechos relacionados a formas de discriminación y violencia de género constituyan formas de corrupción y sean pasibles de ser conocidos por esta vía. Esto tiene como presupuesto que se proceda a demostrar en cada caso que hubo un perjuicio al Estado, más allá de un daño individual a la víctima.

Sobre el particular, la Subgerenta del Observatorio Anticorrupción de la Contraloría General de la República, Jennifer Pérez Pinillos, resaltó que existe un proyecto de ley en curso que busca que ciertas prácticas sean sancionadas por su nivel de gravedad ya no siendo necesario acreditar el perjuicio al interés económico del Estado<sup>27</sup>. Esto podría ser una oportunidad, adicional a la vía

---

<sup>27</sup> De acuerdo con la intervención realizada por Jennifer Pérez Pinillos, Subgerenta del Observatorio Anticorrupción de la Contraloría General de la República, en la cuarta sesión del grupo de trabajo.

disciplinaria, para poder sancionar indirectamente conductas discriminatorias por razones de género que impactan desfavorablemente en la integridad pública.

#### **4 Silencio estadístico: generación de data sobre los casos que comprometen integridad, discriminación y violencia por razones de género**

Otra de las problemáticas detectadas a través de las sesiones de trabajo era la falta de datos confiables y disponibles que visibilicen la relación que existe entre género y corrupción. La existencia de este “silencio estadístico” obstaculiza la formulación de medidas y políticas adecuadas destinadas a abordar esta interconexión.

Al respecto, Claudia Sevillano Chávez y Cristina Glave Barrantes plantearon como propuesta la incorporación de un módulo de género y corrupción en el Observatorio Nacional Anticorrupción que administra la Contraloría General de la República<sup>28</sup>. Ello teniendo en cuenta la experiencia de esta entidad en la articulación con otras entidades de gobierno para el desarrollo del observatorio vigente. Este observatorio es una plataforma de alcance nacional, que consolida información de distintos niveles gubernamentales, cuenta con secciones de publicaciones, de datos/estadísticas, de aliados asociados al observatorio, entre otras, y cuenta con el desarrollo tecnológico que permite presentar información a nivel regional, provincial e incluso distrital<sup>29</sup>. Esta medida se valoró como de viabilidad alta, impacto alto y costo medio en tanto se cuenta con información relevante que proviene de diferentes medios como el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) o de la sociedad civil como la encuesta sobre corrupción que lleva adelante Proética<sup>30</sup>.

Sobre esta propuesta, desde la Contraloría General de la República se comentó que, de un primer análisis sobre las denuncias recibidas, la casuística sería muy baja posiblemente debido a que este tipo de casos no son vistos como casos de corrupción que deben ser conocidos a nivel de Contraloría, sino que tendrían que ser vistos por la vía penal<sup>31</sup>. No obstante, se manifestó la posibilidad de implementar la propuesta planteada siempre que se realice un desarrollo sobre la casuística que permita disponer de indicadores o características que deban ser tomadas en cuenta para recopilar estadísticas de este fenómeno<sup>32</sup>.

De otro lado, con respecto a la generación de información que la Contraloría General de la República podría realizar a partir de los procesos administrativos sancionadores por responsabilidad funcional, también sería requerido un trabajo de capacitación previo con los/las auditores/as y otros/as funcionarios/as que intervienen dentro de ellos, a fin de que puedan reconocer e identificar las distintas y muchas veces ocultas manifestaciones de violencia de género presentes en las presuntas irregularidades contra la integridad pública que les corresponde conocer<sup>33</sup>.

---

<sup>28</sup> Herramienta disponible en: <https://observatorioanticorruptcion.contraloria.gob.pe/>

<sup>29</sup> De acuerdo con la presentación realizada por Cristina Glave Barrantes, profesora de la Pontificia Universidad Católica del Perú, en la cuarta sesión del grupo de trabajo.

<sup>30</sup> GLAVE BARRANTES, Cristina y CLAUDIA SEVILLANO CHÁVEZ. *Documento de política sobre género y corrupción*. Informe final, 3 de mayo de 2023, p. 21.

<sup>31</sup> De acuerdo con la intervención realizada por Jennifer Pérez Pinillos, Subgerenta del Observatorio Anticorrupción de la Contraloría General de la República, en la cuarta sesión del grupo de trabajo.

<sup>32</sup> *Ídem*.

<sup>33</sup> *Ídem*.

Desde la Secretaría de Integridad Pública se puso de relieve la creación y el mantenimiento de la Plataforma Digital Única de Denuncias del Ciudadano, que tiene la vocación de ser un canal único de denuncias en el sector público y que así puede ser fuente de data. Allí se permite a las personas denunciar actos de apropiación o uso indebido de recursos, bienes o información pública, favorecimientos indebidos, accesos a ventajas indebidas, invocación de influencias, conflicto de intereses, abusos de autoridad, obstrucción al acceso a la información pública u otras conductas, previa identificación de la entidad materia de la denuncia, región, fecha, la posibilidad de adjuntar medios probatorios, además de un relato de los hechos invocados; para las personas denunciantes existe la posibilidad de solicitud de reserva de identidad así como de medidas de protección laboral o en el marco de postulaciones a contrataciones públicas.<sup>34</sup>

La Plataforma Digital Única de Denuncias del Ciudadano permite realizar un primer filtro de la casuística existente, aunque sin profundizar en los detalles pues no conoce el fondo de las denuncias, sino que deriva la denuncia a las entidades correspondientes. A la fecha, no obstante, la plataforma no centraliza todas las denuncias interpuestas pues cada entidad puede recibir éstas de forma autónoma por sus propios canales, lo que dispersa la fuente de análisis<sup>35</sup>.

No obstante, un problema detectado es la “mala calidad” de las denuncias consistente en denuncias mal planteadas y con pocos datos relevantes<sup>36</sup>. Por ello, resulta necesario trabajar previamente en medidas que contribuyan al levantamiento de la información. Eso incluye la concientización ciudadana de la gravedad de este fenómeno en sectores priorizados como salud o educación para que mejore el reporte de casos, el trabajo con los/las servidores/as públicos a partir de un enfoque concreto y práctico que les permita abordar los casos que comprometan integridad y género, la adopción de encuestas macrorregionales para medir prevalencia en los gobiernos subnacionales, entre otras acciones<sup>37</sup>.

Una posible variable de análisis priorizada para la generación de evidencia sería el estudio de las medidas de protección laboral concedidas en los procedimientos disciplinarios, siendo posible el realizar un primer mapeo a partir de conocer cuántas medidas se han otorgado en procedimientos de hostigamiento sexual. No obstante, ello requiere un esfuerzo estadístico institucional conjunto, así como la priorización de sectores claves pues, en principio, cualquier institución pública de los tres niveles de gobierno lleva a cabo los procedimientos y existe, además, mandato de confidencialidad respecto de estos, lo que solo haría posible que se comparta información anonimizada para fines estadísticos.

## **5 Fortalecimiento del marco normativo: Contrataciones públicas, integridad y género**

Otro de los puntos abordados es el ámbito de las contrataciones públicas al ser uno de los espacios donde ocurren actos de corrupción y donde se han trabajado iniciativas a nivel de otros

---

<sup>34</sup> Se puede acceder a través de: <https://denuncias.servicios.gob.pe/>.

<sup>35</sup> De acuerdo con la intervención realizada por Fernando Hurtado Regalado, Subsecretario (e) de la Subsecretaría de Gestión Estratégica de la Integridad Pública de la Secretaría de Integridad Pública, en la cuarta sesión del grupo de trabajo.

<sup>36</sup> *Ídem.*

<sup>37</sup> *Ídem.*

países a fin de mejorar la competitividad de las mujeres proveedoras<sup>38</sup>. Al respecto, en el espacio del grupo de trabajo se realizó un análisis preliminar de dos posibles medidas: una referida al establecimiento de impedimentos en la contratación pública respecto de quienes incurren en conductas contra la integridad y discriminatorias por razones de género, así como la implementación de incentivos en contrataciones públicas para empresas con prácticas comprobadas de integridad e igualdad de género<sup>39</sup>.

De acuerdo con un análisis realizado por la especialista Ana Teresa Revilla Vergara, establecer más impedimentos de contratación con el Estado dificultaría más la competencia en la contratación pública y, así, la posibilidad de obtener mejores precios; además, una medida de ese tipo iría en contra de una tendencia extendida en los últimos años de restringir y delimitar impedimentos a fin de que sean mínimos<sup>40</sup>. Por el contrario, se propuso trabajar en los factores de evaluación de las contrataciones teniendo en cuenta que se prevé como un factor de evaluación adicional temas relacionados a la sostenibilidad ambiental o social, además de considerarse la posibilidad de que el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) agregue otros adicionales:

**“Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado**

**Artículo 51.2.-** En el caso de bienes y servicios en general, el precio es un factor de evaluación y, adicionalmente, pueden establecerse los siguientes factores:

(...)

d) Otros factores que se prevean en las bases estándar que aprueba el OSCE.

(...)

**Artículo 51.3.-** En el caso de obras, el precio es un factor de evaluación y, adicionalmente, pueden establecerse aquellos relacionados con la sostenibilidad ambiental o social, entre otros que se prevean en las bases estándar que aprueba el OSCE. Los factores de evaluación señalados son objetivos.

(...)

**Artículo 51.5.-** En el caso de consultoría en general, puede incluirse como factor de evaluación las calificaciones y/o experiencia del personal clave con formación, conocimiento, competencia y/o experiencia similar al campo o especialidad que se propone. Adicionalmente, en el caso de consultoría en general o consultoría de obra, las Bases Estándar que apruebe el OSCE pueden establecer otros factores de evaluación tales como aquellos relacionados con la sostenibilidad ambiental y social."

Un ejemplo de lo anterior sería el identificar que las entidades públicas tomen en cuenta que en las Bases Estándar, aprobadas a través de la Directiva N° 001-2019-OSCE/CD “Bases y solicitud de expresión de interés estándar para los procedimientos de selección a convocar en el marco de la Ley N° 30225”, se ha trabajado para que, dentro de las prácticas de sostenibilidad social se considere la certificación como “Empresa segura, libre de violencia y discriminación contra la mujer” que otorga el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP).

Sumado a ello, un esfuerzo que tendría impacto adicional en la generación de data sería distinguir en el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE) la condición por sexo

<sup>38</sup> DADOR TOZZINI, Jennie. Asesoría para la identificación de oportunidades para el desarrollo de una Propuesta de Política con enfoque de género, que contribuya a la implementación de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, 2022, p. 68.

<sup>39</sup> MUNIVE PARIONA, Eloy. Informe final de la consultoría “Elaboración de balance sobre la incorporación e implementación del enfoque de género en la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2017 – 2021”. 2023, p. 46.

<sup>40</sup> De acuerdo a la intervención realizada por Ana Teresa Revilla Vergara, ex Presidenta Ejecutiva del OSCE, en la quinta sesión del grupo de trabajo.



ya sea como proveedor/a, accionista mayoritario/a o titular de la empresa. Solo a partir de esto podría considerarse el otorgamiento de una bonificación adicional a las empresas lideradas por mujeres o que cuenten en su planilla a un importante porcentaje de mujeres<sup>41</sup>.

De otro lado, Samuel Rotta Castilla, director ejecutivo de Proética, propuso que cualquier medida de bonificaciones o incentivos se trabaje considerando además la obligación de las empresas de declarar a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) quiénes son sus beneficiarios finales, es decir, las personas naturales que en última instancia se benefician de sus actividades<sup>42</sup>. A partir de esta información, se podría tener claridad respecto de si son mujeres las beneficiadas con las actividades de la empresa y, de esa manera, delimitar el establecimiento de incentivos no solo a empresas lideradas por mujeres o que cuenten en su planilla a un importante porcentaje de mujeres, sino a aquellas cuyos bienes y/o servicios impacten en la población femenina.

Como corolario de estas reflexiones, desde la Secretaría de Integridad Pública se puso de relieve que el foco de acción con miras a la nueva PNILC debería centrarse en la relación entre corrupción y género, siendo que el eje de contratación pública tiene aristas que se relacionan más directamente con la promoción de la igualdad de género que es una competencia del MIMP<sup>43</sup>.

## **6 A modo de conclusión: ideas principales a partir del Grupo de Trabajo**

6.1 En cuanto al fortalecimiento de capacidades, de los procesos en curso en el Estado peruano el asociado al Modelo de Integridad ofrece las mejores perspectivas para la implementación del enfoque de género. Este modelo consiste en un conjunto de orientaciones dirigidas a fortalecer la capacidad preventiva y defensiva de las entidades frente a la corrupción y diversas prácticas contrarias a la ética, e incluye la gestión de riesgos para identificar, evaluar y mitigar los riesgos que puedan amenazar a la integridad pública.

A la fecha está en curso un proceso de capacitación con servidores/as y funcionarios/as públicos a fin de fortalecer sus capacidades para la gestión de riesgos como parte del Modelo de Integridad. A diferencia del proceso de capacitación en contenidos de enfoque de género en el marco del Decreto Supremo N°010-2022-MIMP que tiene un horizonte de implementación al 2030, potenciar la implementación del modelo de integridad en más entidades públicas de los tres niveles de gobierno en el mediano plazo a través de mayores espacios de capacitación se vislumbra como una mejor vía para visibilizar los impactos diferenciados del género en la corrupción. Esto puede permitir que se identifique, considerando el enfoque de género, potenciales conductas riesgosas en los procesos estratégicos de las entidades a nivel nacional.

6.2 Una de las líneas de trabajo abordadas dentro de las sesiones de trabajo fue el análisis de la normativa administrativa en el abordaje y sanción de conductas contrarias a la integridad

---

<sup>41</sup> *Ídem*.

<sup>42</sup> De acuerdo a la intervención realizada por Samuel Rotta Castilla en la quinta sesión del grupo de trabajo.

<sup>43</sup> De acuerdo a la intervención realizada por Fernando Hurtado Regalado, Subsecretario (e) de la Subsecretaría de Gestión Estratégica de la Integridad Pública de la Secretaría de Integridad Pública, en la quinta sesión del grupo de trabajo.

pública y a la igualdad de género. Esto es relevante por la dificultad de la concreción de sanciones penales, en contraste con la rapidez que pueden ofrecer de los procedimientos a cargo de la Administración Pública. No obstante, los esfuerzos previos de mejora normativa se han concentrado en la reforma penal, vía que requiere de forma imprescindible de la acción del Ministerio Público, decisión sobre la que este órgano constitucional cuenta con autonomía.

Una primera vía explorada fue la disciplinaria a cargo de las entidades públicas en primera instancia y el Tribunal del Servicio Civil en segunda instancia. Aquí se analizó inicialmente la regulación de una falta que cuenta específicamente con perspectiva de género: la falta por hostigamiento sexual. En este campo se destacan las reformas normativas realizadas en 2018-2019, pero hay algunos aspectos pendientes de mejora normativa como la inclusión de personas en locación de servicios en los procedimientos.

Adicionalmente, la consideración de otros tipos infractores disciplinarios alternativos al hostigamiento sexual es indispensable pues, en la casuística, no todos los actos que podrían ser tipificados como tales lo son: esto quiere decir que existen casos que aunque podrían ser considerados como actos de hostigamiento sexual por connotación sexista son tramitados bajo los tipos infractores generales de violencia o discriminación que no tienen explícitamente perspectiva de género y no cuentan con una regulación procedimental especial. Por ello, se exploró la necesidad de realizar un seguimiento de cómo se imponen las sanciones por los tipos infractores en los incisos c, h y m del artículo 85 de la Ley del Servicio Civil: incurrir en actos de violencia, grave indisciplina o faltamiento de palabra en agravio de su superior del personal jerárquico y de los compañeros de labor; abuso de autoridad o el uso de la función con fines de lucro; y discriminación por razón de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión o condición económica. Lo mismo para la omisión de funciones prevista en el artículo 98 del reglamento de la Ley del Servicio Civil o la agresión a personas usuarias de los servicios de las entidades públicas también incluida en esa disposición.

Una segunda vía explorada fue la de los procedimientos sancionadores a cargo de la Contraloría General de la República. Esta ruta, que es independiente de los procedimientos disciplinarios internos de las entidades públicas, está basada en la comisión de un catálogo de conductas infractoras que tienen una repercusión negativa en perjuicio del Estado. No obstante, de forma indirecta, es posible que hechos relacionados a formas de discriminación y violencia de género constituyan formas de corrupción y sean conocidos por esta vía, lo que tendrá como presupuesto que se acredite el perjuicio al Estado, más allá del daño individual a la víctima. Es un camino que amerita mayor estudio sobre qué tanto se ha empleado como sanción indirecta y adicional para conductas contrarias a la integridad pública y que suponen discriminación por razones de género.

6.3 Para revertir el silencio estadístico existe consenso en la necesidad imperiosa de generación de data que permita la identificación de las conductas más prevalentes, así como los sectores y niveles de gobierno en los que existe mayor recurrencia de conductas que comprometen la integridad pública y que afectan la igualdad de género. Por ejemplo, en el Observatorio Nacional Anticorrupción que administra la Contraloría General de la República se aprecia un registro muy bajo de casos con enfoque de género debido a que se estaría priorizando la vía penal para la denuncia y a que se carece de indicadores o

características que permitan recopilar estadísticas de las intersecciones de género y corrupción.

Un esfuerzo que requiere potenciamiento para su adecuado y masivo uso por la ciudadanía es el de la Plataforma Digital Única de Denuncias. Aunque este canal permite realizar un primer filtro de la casuística existente con fines estadísticos y de seguimiento, a la fecha no centraliza todas las denuncias interpuestas pues cada entidad puede recibir éstas de forma independiente por sus propios canales, lo que dispersa la fuente de análisis. Un problema adicional detectado en los casos tramitados en la Plataforma es la “mala calidad” de las denuncias consistente en denuncias mal planteadas y con pocos datos relevantes.

Asimismo, en concordancia con las reformas normativas hechas entre 2018-2019 en materia de hostigamiento sexual y sobre la aplicación de otros tipos infractores que podrían abarcar conductas que infringen la integridad pública con repercusiones respecto de la igualdad de género, existe una escasez de información sistematizada de los casos resueltos a la fecha. En el marco del grupo de trabajo se hizo una primera exploración de la jurisprudencia existente, pero se requiere financiar estudios posteriores que profundicen información tanto cuantitativa como cualitativa. Esto es relevante porque la vía disciplinaria administrativa ofrece a las personas afectadas posibilidades de acceso a la justicia distintas que las que actualmente da el sistema fiscal/judicial, en tiempos más cortos.

- 6.4 En materia de contrataciones públicas, integridad y género existen posibilidades de reforma normativa vinculadas a la promoción de empresas formadas, que contraten o que beneficien mujeres como mecanismo de igualdad de género. Esfuerzos semejantes se han hecho otorgando al Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) en la Ley de contrataciones del Estado la posibilidad de determinar como factor de evaluación en el caso de bienes y servicios diferentes factores relacionados con la sostenibilidad ambiental o social. No obstante, medidas de ese tipo se caracterizan como de acción afirmativa y están vinculadas a las políticas de promoción de igualdad y no a su transversalidad con la integridad pública.

Sin embargo, en este campo existen algunas medidas expuestas que pueden adoptarse y que tendrían impacto en la generación de información y que posibilitarían la posterior adopción de medidas de acción afirmativa: la distinción en el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE) de la condición del proveedor/a, accionista mayoritario/a o titular de la empresa y el registro ante la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) de beneficiarios/as finales de la actividad empresarial aportaría información en lo inmediato y permitiría que en lo posterior se implementen acciones adicionales.

## **7 Propuestas para trabajo posterior**

De lo analizado en el marco del grupo de trabajo técnico sobre género y corrupción se extraen las siguientes acciones posibles.

- 7.1 En materia de fortalecimiento de capacidades, en la línea de fortalecer los procesos en curso sobre gestión de riesgos, se sugiere el desarrollo de un plan de implementación progresivo para las entidades públicas que priorice los sectores prestacionales de salud, educación,

promoción del empleo y programas sociales en los tres niveles de gobierno, así como los servicios de justicia (Policía Nacional del Perú, Ministerio Público y Poder Judicial) que tienen alta relación con los derechos ciudadanos de las mujeres.

El modelo diferenciado entre taller y curso MOOC que se ha diseñado en SERVIR para temas de género puede ser una estrategia para replicar para garantizar la masificación del alcance. El seguimiento tanto de indicadores cuantitativos de alcance en la capacitación, como de satisfacción que se han considerado para el caso de la capacitación en temas de género serían un punto de partida a ser complementado con indicadores que midan el impacto de la capacitación.

7.2 En cuanto al fortalecimiento de marco normativo hay dos medidas que deberían analizarse. La primera, en el corto plazo, es que se promueva el uso de la Plataforma Digital Única de Denuncias del Ciudadano para registro de denuncias por presuntos actos de corrupción en todas las entidades públicas de los tres niveles de gobierno y las acciones de interoperabilidad correspondientes, para garantizar la disponibilidad de la información consolidada, evitando la dispersión estadística.

La segunda, en el mediano plazo, es promover la reflexión sobre mecanismos que permitan alcanzar a las personas con órdenes de servicios para fines disciplinarios a fin de que puedan ser procesadas por todo tipo de faltas, incluyendo las contrarias a la integridad pública que suponen formas de violencia de género, de forma análoga a cómo la Contraloría General de la República les considera pasibles de responsabilidad administrativa funcional.

7.3 Para revertir el silencio estadístico, en el corto plazo, se sugiere analizar la posibilidad de incluir en el registro en el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE) la diferenciación por sexo de la condición de proveedor/a, accionista mayoritario/a o titular de la empresa. Esta generaría datos con los que, de acuerdo a la información brindada en el grupo de trabajo, no se cuenta actualmente.

Asimismo, en el marco de la promoción del uso de la Plataforma Digital Única de Denuncias del Ciudadano, se propone en el mediano plazo la realización de campañas ciudadanas periódicas enfocadas en los servicios prestacionales de salud, educación, promoción del empleo y programas sociales en los tres niveles de gobierno, así como en los servicios de justicia (Policía Nacional del Perú, Ministerio Público y Poder Judicial) que tienen alta relación con los derechos ciudadanos de las mujeres, para mejorar la calidad de denuncias, potenciando el uso de la Plataforma Digital Única de Denuncias del Ciudadano.

Dado que hay consenso en la necesidad de generación de evidencia sobre las conductas más frecuentes que afectan la integridad y la igualdad de género, se sugiere que en el mediano plazo se respalde la realización de cinco estudios especializados en materia de los temas conversados en las sesiones del grupo de trabajo:

- estudio de la jurisprudencia en materia de hostigamiento sexual emitida en primera instancia desde 2019, fecha en que se emitió el nuevo reglamento sobre la materia, en todas las entidades públicas los tres niveles de gobierno, para obtener información sobre los vínculos entre violencia de género y faltas contra la integridad pública, los sectores de mayor denuncia, los medios probatorios presentados, los tiempos de

- trámite, los criterios utilizados en el procedimiento, así como los resultados finales alcanzados;
- estudio de la jurisprudencia del Tribunal del Servicio Civil en materia de hostigamiento sexual desde 2019, fecha en que se emiti3 el nuevo reglamento sobre la materia, para obtener informaci3n sobre los v3nculos entre violencia de g3nero y faltas contra la integridad p3blica, los sectores de mayor contradicci3n de sanciones, así como la diferencia de criterios empleados en los procedimientos entre primera y segunda instancia;
  - estudio de medidas de protecci3n laboral que se han concedido en procedimientos disciplinarios a favor de denunciantes mujeres, desde 2020, en todas las entidades p3blicas de los tres niveles de gobierno, para obtener informaci3n sobre los v3nculos entre violencia de g3nero y faltas contra la integridad p3blica, los sectores de mayor denuncia, así como los tipos infractores empleados para calificar las denuncias;
  - estudio de la jurisprudencia emitida en primera instancia, desde la entrada en vigencia de la Ley del Servicio Civil y su reglamento, por los tipos infractores de violencia, abuso de autoridad, discriminaci3n y omisi3n de funciones en todas las entidades p3blicas los tres niveles de gobierno, para obtener informaci3n sobre los v3nculos entre violencia de g3nero y faltas contra la integridad p3blica, los sectores de mayor denuncia, los medios probatorios presentados, los tiempos de trámite, los criterios utilizados en el procedimiento, así como los resultados finales alcanzados; y
  - estudio de la jurisprudencia emitida en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores a cargo de la Contraloría General de la Rep3blica para obtener informaci3n cualitativa sobre los v3nculos entre violencia de g3nero y conductas infractoras que generan impactos en perjuicio del Estado.

Por 3ltimo, a largo plazo, puede considerarse medidas para identificar a los beneficiarios finales de la actividad empresarial en el registro ante la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administraci3n Tributaria (SUNAT). De acuerdo a lo que se coment3 en el grupo de trabajo esta informaci3n permitiría no solo identificar beneficiarios por sexo, sino posibles conflictos de inter3s que no aparecen evidentes a primera vista.

**ANEXO 1**  
**Sesiones de trabajo sobre género y corrupción en el marco del Proyecto Construyendo**  
**Gobernanza con Integridad**

Fecha	Tema	Objetivo/s	Actores/as invitados/as
Martes 30 de mayo	Evaluación del Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción (2018-2021) y oportunidades para fortalecer la transversalización del enfoque de género en el proceso de formulación de la política actual	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Socializar las conclusiones y propuestas del balance sobre la incorporación e implementación del enfoque de género en la política nacional de integridad y lucha contra la corrupción, elaborado por Eloy Munive Pariona</li> <li>- Conocer de la Secretaría de Integridad Pública de la PCM el estado actual de planeamiento de la política nacional de integridad y lucha contra la corrupción.</li> </ul>	Secretaría de Integridad Pública PCM. Especialistas: Jim Eduardo Pissani Segura y Eloy Munive Pariona.
Martes 6 de junio	Fortalecimiento del marco normativo  Fortalecimiento de capacidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Socializar las conclusiones y propuestas sobre sextorsión del informe de Jennie Dador Tozzini.</li> <li>- Discutir las oportunidades para incorporar en los procesos de inducción en materia de integridad y lucha contra la corrupción en entidades públicas contenidos sobre enfoque de género.</li> </ul>	Secretaría de Integridad Pública PCM, SERVIR y Proética Especialista: Jennie Dador Tozzini.
Martes 13 de junio	Fortalecimiento del marco normativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Discutir la normativa vigente y reformas posibles para la sanción disciplinaria de conductas de discriminación y violencia de género en el marco de la falta de hostigamiento sexual, pero también fuera de ella</li> <li>- Discutir las posibilidades de aplicación de procedimiento administrativo sancionador a cargo de la Contraloría.</li> </ul>	Secretaría de Integridad Pública PCM, SERVIR, Contraloría General de la República, MIMP y Proética Especialista: Janeyri Boyer Carrera
Lunes 3 de julio	Revertir el silencio estadístico	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Socializar las conclusiones y propuesta de módulo de género y corrupción en el Observatorio Nacional Anticorrupción, elaborado por Cristina Glave Barrantes y Claudia Sevillano Chavez.</li> <li>- Conocer los avances del Observatorio Nacional Anticorrupción (Obant) de la Contraloría General de la República.</li> </ul>	Secretaría de Integridad Pública PCM, Contraloría General de la República, SERVIR, Proética y Marcela Huaita Alegre. Especialista: Cristina Glave Barrantes.
Lunes 10 de julio	Fortalecimiento de capacidades  Fortalecimiento del marco normativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conocer los avances en la implementación del Decreto Supremo Nº 010-2022-MIMP que dispone la capacitación obligatoria en enfoque de género para la prevención de la violencia y discriminación por género en la Administración pública</li> <li>- Discutir la normativa vigente y reformas posibles para establecer como requisito para contratar con el Estado que las empresas proveedoras cuenten con mecanismos comprobables de integridad e igualdad de género.</li> </ul>	Secretaría de Integridad Pública PCM, SERVIR y Proética. Especialistas: Jonathan Ramírez Romero y Ana Teresa Revilla.