

Las estrategias de monitoreo ciudadano en procesos penales contra la corrupción: **¿para qué y cómo observar?**

José Ugaz



Las estrategias de monitoreo ciudadano en procesos penales contra la corrupción: ¿para qué y cómo observar?

José Ugaz. 2025.

Contenido

1.	Introducción	3
2.	Relevancia del monitoreo de casos penales de corrupción y los retos que enfrenta	6
2.1	Importancia y finalidad de la observación y monitoreo de procesos penales por corrupción	7
2.2	Modalidades o tipos de observación	8
2.3	El remedio que no cura	9
2.4	Retos y desafíos del monitoreo: apropiación del conflicto, invisibilidad y asimetría de la víctima	16
3.	Estrategias y metodología de monitoreo	18
3.1	¿Qué tipo de casos observar?	19
3.2	¿Qué aspectos observar?	20
3.3	Criterios o indicadores de observación	22
3.4	Conclusión del monitoreo	27

1. Introducción

Existe interés de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en monitorear determinados procesos —judiciales o no— relacionados con hechos graves, como los de corrupción, que impactan negativamente en los derechos humanos de las personas o colectivos. De cómo se procesen estos hechos que afectan a personas con nombre y apellido, y a comunidades, usualmente vulnerables, depende que se conozca la verdad, se impida la impunidad y se logre reparar de manera integral a las víctimas (probablemente nunca a los niveles previos a la agresión).

Son muchos los caminos que se abren para buscar la rendición de cuentas frente a estos hechos: investigaciones administrativas, civiles, penales, internacionales o mecanismos extraordinarios como comisiones de la verdad o misiones de determinación de hechos de organismos multilaterales.

Cabe precisar que también se pueden realizar acciones de observación no sobre casos concretos, sino respecto de determinadas prácticas sistemáticas o problemáticas sectoriales con un enfoque amplio que permita identificar patrones de comportamiento corrupto. Este tipo de observación puede tener por objeto no solo la denuncia de malas prácticas o delitos, sino, luego de un proceso de documentación y análisis, la realización de propuestas de cambio institucional y sistémico.

Sea cual fuere el caso, tratándose de prácticas de corrupción que generan —como señala la CIDH— un “impacto multidimensional sobre la democracia, el Estado de derecho, y particularmente para el goce y ejercicio de los derechos humanos en el continente”, resulta de vital importancia que se haga justicia desde una perspectiva de centralidad de las víctimas. Esto implica evitar la impunidad y reparar el daño ocasionado.

Por esta razón, independientemente de la vía elegida para el procesamiento del conflicto, interesa que esta sea bien llevada, que se realicen las actuaciones indispensables para asegurar un resultado que concilie con la justicia y que ampare los derechos de las víctimas.

Por supuesto, para que ello ocurra, también es indispensable evitar que el proceso sea objeto de manipulación. Ocurre que muchas veces, cuando se trata de casos sensibles por la gra-

vedad de los hechos o el nivel de los perpetradores (autoridades, funcionarios de alto nivel, vinculación con el gobierno de turno, integrantes de grupos de poder político, económico, o del crimen organizado, etc.), se producen interferencias ajenas a los intereses de la justicia que buscan la impunidad de los responsables de graves delitos.

A ello se suma que por lo general las víctimas son invisibilizadas o puestas de lado como resultado de actitudes formalistas, falta de sensibilidad o entendimiento de las graves consecuencias que las diligencias generan en las personas, que usualmente carecen de poder y no cuentan con las herramientas necesarias para hacer prevalecer sus derechos.

Por esta razón, la observación y acompañamiento de terceros —en particular, asociaciones civiles u organizaciones no gubernamentales— que persiguen fines altruistas y buscan justicia para las víctimas resulta de gran importancia en la medida en que pueden nivelar la capacidad de las partes involucradas y romper la asimetría que con frecuencia caracteriza este tipo de investigaciones.

Tratándose de casos de corrupción que impactan en los derechos humanos, más aún si implican actos de gran corrupción (por definición generan severas violaciones a los derechos fundamentales de personas o comunidades), es frecuente que la primera y muchas veces la única reacción institucional sea la del sistema penal. Por esta razón, este documento aborda prioritariamente la problemática y los retos que plantean las investigaciones o procesos penales en los sistemas nacionales derivados de prácticas corruptas graves y su impacto en los derechos humanos. Asimismo, busca proponer una metodología y estándares de monitoreo de casos de corrupción en los sistemas nacionales de justicia penal.

De otro lado, es frecuente que las víctimas, dada su situación de vulnerabilidad, no tengan acceso a ser parte procesal en las investigaciones o procesos penales por carecer de recursos para procurarse una defensa profesional, o desconocer sus derechos en la materia. Muchas veces, incluso contando con representación legal y existiendo normas que lo facultan, se les niega ese derecho con el argumento formal y tradicional de que la única víctima de los delitos contra la administración pública —como se denomina técnicamente al género de los delitos de corrupción— es el Estado, pues es titular del bien jurídico afectado. Según fiscales y jueces, la única facultada para constituirse en parte procesal como víctima es la Procuraduría Pública o quien ejerza la representación del Estado.

La trascendencia del monitoreo, y su reto, estriba en reducir al máximo el riesgo que plantea desde un inicio la posición asimétrica de la víctima para el logro de la justicia. Si aun cuando es admitida como parte, su actuación se ve limitada por su propia situación de vulnerabilidad o porque se le imponen diversas restricciones por presión de las otras partes procesales u operadores legales, con mayor razón se requiere un proceso de acompañamiento y fiscalización, pues en muchos casos se recurre a diversos subterfugios legalistas para no admitirla como parte procesal.

Tratándose de organizaciones pequeñas con capacidad de acción limitada, se recomienda que las acciones de monitoreo sean realizadas en alianza con otras organizaciones a fin de potenciar la capacidad de incidencia.

Lo dicho hasta aquí no implica que las otras vías de solución de estos conflictos distintas a la de la justicia penal sean menos relevantes, ni que algunos de los criterios y sugerencias planteados en esta guía no sean adaptables a otros procesos o mecanismos.

En ese sentido, el objetivo de esta guía de trabajo para la sociedad civil es identificar algunos aspectos críticos y etapas de procesos penales por actos de corrupción que afectan derechos humanos. Asimismo, se pretende señalar algunos indicadores de evaluación que pueden ser desarrollados para ejecutar un proceso de monitoreo idóneo a fin de valorar su congruencia con las obligaciones internacionales de los Estados, adoptadas en el marco de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, así como en materia de derechos humanos.

2. Relevancia del monitoreo de casos penales de corrupción y los retos que enfrenta



Por razones históricas, el proceso penal ha sido concebido originalmente para estar centrado en el imputado y proteger sus derechos frente al inmenso poder del Estado. Para ello se crearon las garantías del debido proceso legal, consagradas en los sistemas internos y recogidas en instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 14 y otros), y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 8 y otros).

Entre estas garantías destacan el derecho a la libertad personal, a la presunción de inocencia, al juez natural, a la independencia judicial, a la defensa, a la vigencia del principio de legalidad, entre otras. Atendiendo al principio de igualdad de armas, se reconocieron estos derechos a las víctimas.

Sin embargo, pese al reconocimiento universal de estas garantías, que se traduce en su incorporación a instrumentos internacionales de derechos humanos y normas de derecho material y adjetivo, su vigencia en la realidad, cuando se trata de víctimas de corrupción cuyos derechos fundamentales han sido violados, encuentra muchas trabas y limitaciones. Por esta razón, a fin de nivelar y cautelar su posición en el desarrollo de las investigaciones y procesos derivados de estas afectaciones, se requiere una fiscalización sostenida que verifique el cumplimiento de estándares adecuados. Además, esta fiscalización debe señalar las irregularidades cometidas y hacer lo necesario para que se apliquen los correctivos indispensables a fin de evitar la impunidad y lograr la satisfacción de la reparación del daño sufrido.

2.1 Importancia y finalidad de la observación y monitoreo de procesos penales por corrupción

Saberse observados en el desarrollo de su trabajo condiciona la discrecionalidad —muchas veces frecuente— en el accionar de policías, fiscales y jueces, lo que suele derivar en no pocos actos arbitrarios, por lo general acompañados de una actitud autoritaria, que se desarrolla en los márgenes de la ilegalidad.

La fiscalización incomoda a los operadores del sistema, que actúan como herederos de una cultura inquisitiva, caracterizada porque se consideran propietarios de la información en procedimientos que suelen tener carácter de reservados, con escasa transparencia, incluso para las partes que intervienen en ellos. Esto es típico en las instancias iniciales de las investigaciones y procesos, pero incluso ocurre en aquellas que ya no están sujetas a la reserva, en las que los magistrados suelen “recomendar” o imponer a las partes no hacer públicos los hechos ocurridos en el proceso ni referirse a estos —y mucho menos calificarlos— en los medios de comunicación o las redes sociales.

2.2 Modalidades o tipos de observación

Los procesos penales por corrupción suelen ser procesos complejos: múltiples imputados, tramas con estructuras sofisticadas, plazos largos con años de duración, diversas jurisdicciones, requerimientos de análisis técnicos (financieros, contables, corporativos), abundante documentación, etcétera.

Por ello, en principio, el monitoreo debe ser un **monitoreo estratégico**; no puede ser siempre como participación activa en el litigio intenso a lo largo de todo el proceso, pues, por lo general, las OSC carecen de recursos humanos y económicos para asumir un esfuerzo de tantos años con ritmo sostenido. Es por esta razón que se deben elegir los hitos procesales y temas en los que la organización, de manera consciente y predeterminada, decide intervenir para evaluar y analizar el accionar de los operadores de justicia y las partes.

Este monitoreo estratégico puede tener diferentes características dependiendo de dos factores: el objetivo que se persiga y las posibilidades de acción de las OSC (en función a sus recursos materiales y/o humanos). Por motivos meramente explicativos, podríamos calificar las estrategias de fiscalización en tres:

i. Monitoreo de alerta

Persigue como objetivo denunciar públicamente las irregularidades o falencias detectadas, hacer campaña contra prácticas indebidas o que busquen la impunidad, reforzar aspectos positivos o informar a la opinión pública.

Este tipo de monitoreo se realiza por fuera de la investigación o proceso, cuando se tienen limitaciones de acceso a la carpeta o expediente y a las fuentes primarias (fiscales, jueces, policías), o cuando se ha decidido no incorporarse a la investigación o proceso como parte (existen OSC que buscan monitorear y documentar sin ser parte, por ejemplo, para evidenciar patrones de denegación de justicia o corrupción judicial).

En estos casos, cuando a las OSC se les impide incorporarse como parte procesal, carecen de abogados o recursos para involucrarse en las investigaciones o procesos, o deciden no hacerlo por otras razones, deben buscar información relacionada con el caso en fuentes periodísticas u otras que tengan acceso a su desarrollo (víctimas, testigos, etc.), a fin de emitir alertas, realizar campañas o denunciar hechos que atenten contra el buen desenvolvimiento del proceso.

ii. Monitoreo de incidencia

Consiste en intervenir directamente en la investigación o proceso, presentar articulaciones legales, apelar, quejar, subsanar omisiones, aportar elementos clave (pericias, *amicus curiae*, pruebas indispensables) y apoyar a jueces y fiscales con capacidad limitada.

Este tipo de supervisión implica un involucramiento activo en la investigación o proceso, pues ingresan como parte procesal (actor civil) —representando a las víctimas o como asociación de interés público— para impulsar el desarrollo de la investigación aportando elementos probatorios, exigiendo determinadas actuaciones, impugnando u oponiéndose a ciertas decisiones indebidas, defendiendo la posición de las víctimas, entre otras acciones.

No se excluye que, teniendo información de primera mano, se pueda también mantener adecuadamente informada a la opinión pública, realizar denuncias, alertas o campañas a favor de una correcta administración de justicia, como ocurre con el monitoreo de alerta.

iii. Monitoreo en situaciones de excepción

Cuando las condiciones de países gobernados por cleptocracias autoritarias, donde el sistema de administración de justicia no funciona por carecer de independencia y estar sometido totalmente a un régimen dictatorial (por ejemplo, en Venezuela, Nicaragua y Cuba), las estrategias de monitoreo aquí descritas pueden resultar imposibles de realizar. En estos casos, la experiencia enseña que es posible hacer “observación a distancia”, desde el exilio, con base en información obtenida de fuentes locales anónimas o expuesta por medios de comunicación, en cuyo caso, la incidencia será básicamente de denuncia y campañas o gestiones ante autoridades u organismos internacionales.

2.3 El remedio que no cura

Los sistemas procesales penales en general definen quién es la víctima de un delito (todo aquel que resulte ofendido por este o perjudicado —dañado— por las consecuencias del mismo), y le reconocen a esta el derecho a incorporarse a la investigación y al proceso penal en calidad de actor civil, es decir, con derecho a ejercer la acción reparatoria destinada a resarcir el daño sufrido.

Para ello, aunque depende de la normativa interna de cada país, la ley reconoce a la víctima el derecho a ser informada, a ser escuchada, a ofrecer medios de investigación y de prueba, a participar en los actos de investigación, a interponer recursos impugnatorios e intervenir en otras diligencias relevantes.

Pese a ello, es evidente que las víctimas de corrupción, dada su condición de vulnerabilidad, se ubican en una relación de asimetría en las investigaciones y procesos penales frente a los perpetradores. Especialmente en casos de gran corrupción, los perpetradores son agentes poderosos (económica y políticamente), pertenecen a redes con gran capacidad de influencia, cuentan con asistencia técnico-profesional influyente y pueden manipular a la justicia valiéndose de diversas corruptelas. La realidad así lo demuestra.

Esta situación de asimetría procesal que existe entre víctimas y perpetradores ante la justicia, pese a que todo sistema procesal moderno reconoce un derecho a la “igualdad de armas”, ha llevado a que varias legislaciones hayan introducido en sus códigos procesales —al menos para casos de delitos que comprometen el interés público o implican la afectación de derechos colectivos o difusos, como la corrupción— la posibilidad de que ciudadanos ajenos al conflicto o asociaciones civiles se puedan incorporar como parte procesal, a fin de coadyuvar a la causa de las víctimas. Esta introducción en los códigos procesales se realiza con el fin de nivelar el terreno procesal entre imputados y agraviados. Es el caso de España (acusación popular), República Dominicana, Argentina, Perú, México, entre otros.

A continuación, presentamos una sistematización de las normas relevantes sobre la participación de víctimas en procesos penales, según la legislación procesal de cada país de América Latina:

Tabla 1: Normas de participación de víctimas en procesos penales en América Latina

PAÍS	NORMA RELEVANTE	PARTICIPACIÓN DE VÍCTIMAS	PARTICIPACIÓN DE OSC
Argentina	Código Procesal Penal de la Nación (artículos 82-89)	Querellante particular: toda persona particularmente ofendida puede constituirse como tal en un delito de acción pública. Debe acreditar su interés directo. Además, pueden constituirse en actor civil.	Pueden constituirse como querellantes únicamente en crímenes de lesa humanidad y graves violaciones a derechos humanos, si está dentro de su objeto.
Bolivia	Código de Procedimiento Penal (artículos 76-84)	Querella: personas directamente ofendidas o familiares en caso de resultado de muerte.	Son consideradas víctimas y pueden constituirse como querellantes en delitos que afecten intereses colectivos o difusos, si se vinculan directamente con su objeto.
Brasil	Código de Proceso Penal (artículos 268-273)	Asistente de la acusación: víctima, debe demostrar interés en el proceso y previo a escuchar al Ministerio Público.	Solo en la medida en que sean representantes legales de la víctima.
Chile	Código Procesal Penal (artículos 108-113)	Querella: personas directamente ofendidas o familiares en caso de resultado de muerte.	Cualquier persona respecto de delitos cometidos por un funcionario público que afecten derechos de las personas garantizados por la Constitución o contra la probidad pública. No hay disposición sobre personas jurídicas.
Colombia	Código de Procedimiento Penal (artículos 132-137)	La víctima puede participar en el proceso y tiene derecho a reparación. Es víctima quien sufre un daño directo, sea persona individual o colectivo.	Solo en la medida en que hayan sufrido un daño de forma directa.
Costa Rica	Código Procesal Penal (artículos 70-78)	Son víctimas personas directamente ofendidas o familiares en caso de resultado de muerte. Pueden ser escuchadas en proceso, aunque no se hayan constituido como querellantes.	Son consideradas víctimas y pueden constituirse como querellantes en delitos que afecten intereses colectivos o difusos, si se vinculan directamente con su objeto.
Cuba	Ley de Procedimiento Penal (artículos 138-143)	Toda persona particularmente ofendida puede constituirse como parte en un delito de acción pública.	Son consideradas víctimas y pueden constituirse como querellantes en delitos que afecten intereses colectivos o difusos, si se vinculan directamente con su objeto.

Ecuador	Código Orgánico Integral Penal (artículos 432-435, 441)	Son víctimas personas directamente ofendidas o familiares en caso de resultado de muerte. Pueden ser escuchadas en proceso, aunque no se haya constituido como acusador particular.	Son consideradas víctimas y pueden constituirse como acusadores particulares en delitos que afecten intereses colectivos o difusos.
El Salvador	Código Procesal Penal (Artículos 105 y 107)	Son víctimas personas directamente ofendidas o familiares en caso de resultado de muerte. Pueden intervenir en el proceso e impugnar, aunque no se hayan constituido como querellantes.	Son consideradas víctimas y pueden intervenir sin necesidad de constituirse como querellantes en delitos que afecten intereses colectivos o difusos, si se vinculan directamente con su objeto. Cualquier persona o asociación puede constituirse como querellante en delitos cometidos por funcionarios públicos, o cuando se trate de delitos que afecten intereses difusos o de la colectividad en su conjunto.
Guatemala	Código Procesal Penal (artículos 108-123)	Son víctimas y pueden presentar querrela personas directamente ofendidas, o familiares en caso de resultado de muerte. Pueden intervenir en el proceso e impugnar, aunque no se hayan constituido como querellantes.	Puede constituirse como querellante cualquier persona en delitos cometidos por funcionarios públicos que afecten derechos constitucionales, en delitos contra la probidad pública o los que afecten intereses sociales.
Honduras	Código Procesal Penal (artículos 96-97)	Acusador privado: la víctima que sufre directamente el daño del delito.	Puede constituirse como querellante cualquier persona natural o jurídica contra funcionarios públicos que en ejercicio de sus funciones hayan violado derechos humanos.
México	Código Nacional de Procedimientos Penales (artículos 109-116)	Son víctimas quienes sufren el daño del delito o familiares en caso de resultado de muerte. También las personas naturales o jurídicas titulares de los bienes puestos en peligro.	Solo en la medida en que sean titulares de un bien jurídico afectado o puesto en peligro.
Nicaragua	Código Procesal Penal (artículos 9, 77-79, 91, 92)	Son víctimas las personas ofendidas por el delito. Pueden intervenir en el proceso, incluso si no se constituyen como acusadores particulares.	Únicamente en la medida en que representen a víctimas.
Panamá	Código Procesal Penal (artículos 2030-2035)	Puede ser querellante la persona agraviada por el delito, su cónyuge o quien ejerza la representación legal de menores de edad.	Únicamente si son afectadas directamente por el delito.

2. Relevancia del monitoreo de casos penales de corrupción y los retos que enfrenta

Paraguay	Código Procesal Penal (artículos 67-73)	Son víctimas las personas ofendidas directamente por el delito o sus familiares en delitos con resultado de muerte. Pueden participar en el proceso, incluso si no se constituyen como querellantes.	Únicamente si son afectadas directamente por el delito.
Perú	Código Procesal Penal (artículos 94-101)	Son víctimas las personas agraviadas directamente por el delito o sus familiares en delitos con resultado de muerte. Pueden ser escuchadas e intervenir en el proceso.	Son consideradas víctimas en delitos que afecten intereses colectivos o difusos, si se vinculan directamente con su objeto y se han constituido antes de la comisión del delito.
República Dominicana	Código Procesal Penal (artículos 83-92)	Son víctimas y pueden constituirse como querellantes las personas ofendidas directamente por el delito o sus familiares en delitos con resultado de muerte.	Pueden constituirse en querellantes en delitos que afecten intereses colectivos o difusos, si se vinculan directamente con su objeto. Además, puede constituirse como querellante cualquier persona en delitos cometidos por funcionarios públicos.
Uruguay	Código del Proceso Penal (artículos 79-84)	Es víctima la persona ofendida por el delito. Tiene derecho a participar en el proceso.	Únicamente si son afectadas directamente por el delito.
Venezuela	Código Orgánico Procesal Penal (artículos 120-126)	Son víctimas y pueden constituirse como querellantes las personas agraviadas directamente por el delito o sus familiares en delitos con resultado de muerte.	Son consideradas víctimas y pueden constituirse como querellantes en delitos que afecten intereses colectivos o difusos, si se vinculan directamente con su objeto.

Fuente: Elaboración propia de Belén Aguinaga (DPLF) con base en los códigos procesales.

Estas normas habilitan esta posibilidad de incorporarse por el solo cumplimiento de requisitos formales (contar con la ciudadanía española en el caso de España, constitución de la asociación previa al delito y objeto social compatible con la materia en otros casos).

Sin embargo, pese a que existen normas expresas que autorizan dicha incorporación, en muchas oportunidades y países, las autoridades fiscales y judiciales se resisten y se niegan a hacerlo, o ponen en la práctica trabas para su ejecución, contraviniendo abiertamente a la ley con una serie de tecnicismos carentes de fundamento.

En casos de corrupción —que nadie puede cuestionar que son de interés público y que afectan intereses colectivos o difusos—, el argumento más frecuentemente utilizado para impe-

dir esta incorporación es que, si bien es un tema que impacta negativamente a derechos de muchas personas o de grupos indeterminados, son delitos que afectan a la administración pública, entendida como un bien jurídico cuyo titular es exclusivamente el Estado. De este modo, sostienen que el único agraviado por el delito puede ser el Estado, y por lo tanto solo este está legitimado para constituirse en actor civil a través del procurador o autoridad que lo represente en juicio.

Este argumento es falaz, pues si bien efectivamente el Estado es el titular de la administración pública (entendida como bien jurídico), la doctrina y jurisprudencia han establecido que en estos casos hay que diferenciar al titular del bien jurídico (sujeto pasivo del delito) del perjudicado (persona o colectivo que sufre el daño). Ambos tienen la condición de víctimas y, en ese sentido, ambos pueden incorporarse como agraviados en las investigaciones y procesos por corrupción y actuar como partes procesales.

En otros casos, a pesar de que las legislaciones en la materia no lo requieren, es frecuente que las autoridades exijan que la asociación o persona que solicita su incorporación como actor civil tenga “legitimidad para obrar”, es decir, que acredite un interés legítimo relacionado con los hechos o que esté vinculado con las víctimas o autorizado por ellas para intervenir. Sin embargo, esta práctica contradice abiertamente el régimen legal establecido.

Esta situación se agrava cuando, para negar este derecho, los operadores judiciales sostienen que si permiten la incorporación de demasiadas partes procesales se complejizarán y dilatarán innecesariamente las investigaciones o procesos a su cargo, lo que es un problema en investigaciones de por sí largas y voluminosas. Este argumento, que corresponde a un aspecto de administración del despacho fiscal o judicial y que puede ser debidamente controlado por los operadores a cargo, no puede ser esgrimido como una razón para impedir el ejercicio de un derecho fundamental.

En España, por ejemplo, en un proceso penal en el que se juzga a ciudadanos venezolanos imputados de actos de corrupción y lavado de activos, la jueza impuso, a modo disuasivo, una fianza onerosa como requisito para que una asociación española se constituya como actor civil en el proceso, con el objetivo de impedir dicha participación. Al ser consultada al respecto, señaló: “Ya había demasiados abogados interviniendo en la causa y que no quería que la misma se siga complicando”.

Es preciso tener en cuenta que la exigencia de imponer fianzas en España para casos como este surgió como una forma de impedir que se crearan asociaciones o se utilice a instituciones de fachada para introducirse de mala fe en los procesos a fin de extorsionar a los procesados. Ante la falta de regulación específica en la materia, en este caso particular se distorsionó el sentido de la misma y se utilizó para bloquear el acceso de una asociación autorizada por la ley.

En otro caso, también en España, un juez impuso como condición para autorizar la participación de una asociación civil en un caso de corrupción que sea representada por el mismo abogado de otra asociación (a la que la peticionante desconocía y que además gozaba de muy mala reputación), lo que no fue aceptado por la solicitante. ¿El derecho a la defensa admite la posibilidad de que se imponga a la víctima un abogado que no es de su confianza porque así le facilita el trabajo al juez?

Por su parte, en el Perú, un reciente fallo judicial ha anulado la negativa de una fiscal a que una asociación civil se presente como agraviada en una investigación preliminar por delito de corrupción, basada en que solo podía incorporarse como agraviado al defensor del Estado (procurador público), por ser este el titular del bien jurídico. La Corte ha ordenado a la fiscal de primera instancia emitir un nuevo pronunciamiento en el que motive adecuadamente su decisión teniendo en cuenta la diferencia entre el “ofendido por el delito” (titular del bien jurídico) y el “perjudicado por el delito” (quien sufre el daño ocasionado por el delito).

Con esta decisión, la Corte señaló que el argumento fácil de afirmar que el Estado es el titular del bien jurídico “correcta administración pública” en los delitos de corrupción no es admisible, pues está cercenando el derecho de las víctimas perjudicadas por la acción delictiva a intervenir en las investigaciones y procesos por corrupción. El fallo cautela también el derecho establecido en la ley peruana a que asociaciones puedan incorporarse como agraviadas para coadyuvar a la defensa de las víctimas de delitos que afectan intereses colectivos o difusos.

Pese a ello, la fiscal se ha vuelto a pronunciar en contra, reiterando que el único “que podría resultar directamente ofendido (por el delito de cohecho pasivo o soborno), sería el Estado peruano”, y que la asociación civil no ha acreditado su condición de perjudicada o afectada directamente por la comisión del delito.

En igual sentido, existe en el Perú dos importantes casos de corrupción: uno relacionado con el programa de distribución de alimentos a niños pobres en edad escolar (quienes resultaron intoxicados con alimentos no aptos para el consumo humano), y otro en el que se imputa a la presidenta de la República haber cometido delito de colusión agravada al haber favorecido a un amigo personal en la obtención de contratos de programas sociales. En ambos casos, los fiscales se han negado a admitir a la asociación Proética como agraviada, pese a que cumple con los requisitos de ley. Ambos casos están pendientes de solución ante el Poder Judicial.

Estos hechos demuestran que hay una resistencia “cultural” generalizada de fiscales y jueces a admitir que terceros puedan intervenir en casos de interés público para reforzar la posición de las víctimas. Peor aún, los operadores de justicia se niegan a comprender que la corrupción genera un daño real y tangible en incontables seres humanos, que va mucho más allá del formalismo de afectación al Estado por ser el titular de la administración pública como bien jurídico. Esta resistencia ha hecho inaplicable hasta estos días el remedio creado en varias legislaciones para permitir la participación activa de organizaciones de sociedad civil

en la lucha contra la corrupción, como manda la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

2.4 Retos y desafíos del monitoreo: apropiación del conflicto, invisibilidad y asimetría de la víctima

Como señalamos en el acápite anterior, el primer reto que plantea este tipo de observación es una muy extendida e inveterada resistencia de las autoridades penales a la participación de agentes “externos” al caso. Esta resistencia incluso se extiende incluso al simple acceso a la información contenida en el proceso. A pesar de que la víctima es reconocida como tal, no ha podido o querido asumir la condición de actor civil o acusador particular, estatus procesal que la convierte en parte y le permite deducir diversas articulaciones para el logro de obtener una reparación satisfactoria.

A través de los órganos de justicia, el Estado tiende a apropiarse del conflicto de la víctima y sustituirlo en su condición de agraviada del delito de corrupción. Para ello, recurre a una serie de argumentos legales y formales: el Ministerio Público es el titular de la acción legal y defensor de la sociedad; el Estado “protege” a la víctima y le asegura una mejor representación; el gran perjudicado en estos delitos es el Estado porque se afectan los procesos propios de la administración pública, entre otros.

La tradicional centralidad del imputado en los procesos penales ha terminado por invisibilizar a la víctima y subordinar sus derechos a los de quien se considera el actor principal. En la práctica, esto implica una capacidad limitada de intervención procesal (por ejemplo, según el Código Procesal Peruano, “el proceso penal garantiza **también** los derechos del agraviado”), y la actuación monopólica del Ministerio Público, quien se reserva la exclusividad de la acción penal.

La realidad descrita obliga a las organizaciones de la sociedad civil interesadas en coadyuvar a la defensa de víctimas de corrupción a redoblar esfuerzos y diseñar estrategias adecuadas para remontar este prejuicio que constituye un agravio adicional a quienes han sufrido el daño ocasionado por este tipo de delitos.

Además de la resistencia del sistema a abrir y flexibilizar los espacios de reconocimiento a las víctimas de corrupción por esta cultura institucional tradicional, se agrega el reto de remontar los obstáculos que con frecuencia plantea la defensa de los perpetradores. Como hemos señalado, sus recursos y poder les permiten agenciarse defensas técnicas muy calificadas que pueden plantear argumentos y cuestionamientos destinados a conseguir la impunidad para sus defendidos o manipular y dilatar el proceso para beneficiarse con vencimientos de plazos o la prescripción, o incluso corromper a policías, fiscales y jueces cuando sea posible. En situaciones extremas, la defensa de las víctimas puede ser objeto de amenazas o represalias de diversa índole.

2. Relevancia del monitoreo de casos penales de corrupción y los retos que enfrenta

En estos casos es aconsejable incorporar a la estrategia legal todos los mecanismos existentes para denunciar estos hechos dentro o fuera de los procedimientos fiscales o judiciales (oposiciones, apelaciones, denuncias disciplinarias, denuncias gremiales, recusaciones, denuncia pública, ventilación en medios, entre otros).

3. Estrategias y metodología de monitoreo



Dadas las complejidades y dificultades mencionadas, el monitoreo de casos de corrupción requiere el diseño de una estrategia debidamente planificada antes de la intervención propiamente dicha a fin de lograr sus objetivos. Para ello resulta útil hacerse ciertas preguntas clave que permitan delinear el plan a seguir.

3.1 ¿Qué tipo de casos observar?

Dada la cantidad de casos de corrupción que se presentan en la realidad de nuestros países y el hecho de que no se cuenta con los medios necesarios para hacer seguimiento o intervenir en todos ellos, es necesario priorizar y escoger el caso o los casos que se desea monitorear.

Esta selección pasa por tener criterios definidos para elegir las investigaciones o procesos de acuerdo a su relevancia y atendiendo, entre otros, a los siguientes:

- i. Que sean hechos de interés público o afecten intereses colectivos o difusos.
- ii. Que sean hechos relevantes.
- iii. El tipo de víctimas.
- iv. La calidad de los autores.
- v. Que tengan la capacidad de sentar precedente.
- vi. Que permitan establecer conexiones con circuitos de poder o redes criminales.
- vii. Que conecten con otros casos de DDHH.
- viii. Que se cuente con información disponible o acceso a fuentes confiables.
- ix. Que se trate de prácticas corruptas sistemáticas que revelen patrones de actuación.

Una vez elegido el caso, se deben establecer las incidencias de importancia que la OSC desee monitorear, por ejemplo:

- i. Irregularidades procesales sustanciales (graves violaciones al debido proceso legal).
- ii. Interferencia política o de otros poderes fácticos.
- iii. Afectación a las víctimas.
- iv. Parcialidad con los imputados.
- v. Corrupción de operadores de justicia.
- vi. Falta de transparencia.

3.2 ¿Qué aspectos observar?

El monitoreo se debe concentrar en hitos trascendentes respecto de los cuales se deberá analizar su corrección y procedencia (incluyendo omisiones relevantes). Como probablemente no se puede intervenir en todos los hitos, es necesario elegir aquellos que sean decisivos para el objetivo perseguido por la OSC.

A continuación, se reseñan algunos de los hitos procesales que pueden ser trascendentes atendiendo a las consecuencias que pueden generar en el resultado del proceso. Cada organización tendrá que elegirlos según el caso concreto, el objetivo perseguido y sus posibilidades de operación.

- i. Disposición de inicio de investigación.** Teoría del caso (hechos), imputaciones concretas contra investigados relevantes, plazos establecidos, diligencias ordenadas, allanamientos, medidas cautelares (detención, prisión preventiva, otras restricciones en derechos reales o de propiedad, etc.), pruebas con las que se inicia, identificación de las víctimas y descripción del daño.
 - Determinar si se cumple con las garantías del debido proceso.
 - Establecer si hay graves omisiones o excesos.
- ii. Incidentes de libertad.** Apelaciones de detenidos, omisión de detenciones necesarias (peligro procesal).
- iii. Incorporación de las víctimas como agraviados o partes procesales.** Si teniendo derecho, este les ha sido negado. Si se han presentado asociaciones que cumplen los requisitos legales solicitando ser incorporadas como agraviadas y cuál ha sido la respuesta del sistema.
- iv. Declaraciones relevantes.** Realizada por imputados, testigos, procuradores, peritos o expertos técnicos.
- v. Actividad probatoria.** Determinar si las pruebas ofrecidas o actuadas son pertinentes para lograr el objetivo de la investigación o proceso, o si por el contrario lo que buscan es desviar la atención hacia aspectos distractivos o trabar el desarrollo de la investigación, dilatarla y lograr el vencimiento de los plazos sin resultados. Las pruebas deben tener una base de razonabilidad en el valor que aportarán, en la cantidad ofrecida y en la posibilidad de ejecución.

A veces, litigantes maliciosos proponen gran cantidad de pruebas para saturar la investigación y neutralizarla. En otros casos, plantean pruebas que son irrealizables por las limitaciones del operador de justicia, porque corresponden a jurisdicciones

inalcanzables o porque constituyen verdaderas “pruebas diabólicas” (las que pretenden demostrar un hecho negativo o inexistente, algo que no ocurrió o que no existe).

- vi. Análisis de pruebas relevantes.** Pruebas de cargo y descargo para establecer si su contenido es adecuado para lo que se pretende probar y si la evaluación que hace la autoridad fiscal o judicial corresponde a ese contenido o están realizando un razonamiento arbitrario (las pericias o informes técnicos son particularmente importantes).
- vii. Seguimiento de algunas apelaciones relevantes.** Pedidos de archivo, exclusión de investigados/procesados para determinar si son procedentes y resueltas con arreglo a ley.
- viii. Cumplimiento de plazos previstos en la ley.**
- ix. Incidentes o maquinaciones de impunidad.** A veces son promovidos por las partes o los operadores de derecho.
- x. Alegatos de defensa.** Pertinencia de los argumentos expuestos por las partes para señalar cuáles son los que deben tener peso decisivo en la decisión final.
- xi. Decisiones que ponen término a las etapas e instancias procesales.** Analizar la corrección de la formalización de cargos, acusaciones, archivo, sobreseimiento.
- xii. Autos de enjuiciamiento.** Asegurarse de que cumplen con los requisitos de ley, adolecen de omisiones, defectos o respetan los criterios técnicos, entre otros.
- xiii. Fallos.** Análisis crítico de sentencias de todas las instancias.
- xiv. Reparación a las víctimas.** Si se ajustan a ley, son integrales, proporcionales, etcétera.
 - Para este tipo de observación, se requiere el concurso de abogados penalistas, estudiantes de derecho o paralegales. Para conseguir apoyo legal pueden gestarse alianzas con facultades de derecho de universidades que usualmente cuentan con “clínicas jurídicas” u otros programas de proyección social, y con redes o alianzas pro bono de firmas de abogados.
 - El concurso de expertos técnicos (contadores, financieros, corporativos, etc.) resulta indispensable en casos de alta complejidad para valorizar el costo del daño causado a las víctimas, cómo afecta su proyecto de vida, qué requerirá y por cuánto tiempo, para remediar el perjuicio.

- Herramientas tecnológicas (plataformas de análisis de redes, procesamiento de *big data*, *software*, inteligencia artificial), que permitan acreditar el daño ocasionado.
- Cuando sea posible, dada la complejidad de los casos, es aconsejable contar con equipos multidisciplinarios, y de preferencia, multinacionales, lo que permite diluir los riesgos de represalia e incrementar los mecanismos de persuasión sobre las autoridades.

3.3 Criterios o indicadores de observación

Cada OSC deberá desarrollar sus propios indicadores de medición (acondicionados para cada caso), a fin de determinar el avance del proceso, el alcance de los resultados esperados y la existencia de problemas como “cuellos de botella” que traban su desarrollo, las desviaciones del objeto de la investigación, el apartamiento o manipulación de la ley procesal o sustantiva, entre otros.

Estos indicadores deben ser concretos, medibles, realistas y contar con una línea de tiempo. Pueden ser **cuantitativos** (cantidad de actividad probatoria desplegada, intensidad de la recopilación de información, frecuencia de las diligencias o audiencias, número de disposiciones fiscales o resoluciones judiciales producidas, entre otros), y **cualitativos** (contenido de las decisiones, apego a la ley, sujeción a los parámetros de la teoría del caso, calidad y pertinencia de la argumentación jurídica, entre otros).

Al inicio del proceso de monitoreo se deben establecer metas que reflejen los resultados que se busca conseguir, así como los plazos aproximados.

Estas metas son ajustables, por lo que deberán ser revisadas periódicamente a fin de acondicionarse a la realidad del proceso y posibilidades de logro. Se debe tener en mente que su valor y utilidad dependen de su capacidad para levantar alertas que gatillen medidas correctivas, denuncias y mecanismos procesales que impidan que la investigación o proceso sean desnaturalizados para favorecer la impunidad.

Los indicadores, además de construirse con base en las disposiciones legales nacionales, deben estar referenciados con estándares internacionales del debido proceso que provean herramientas concretas para detectar violaciones a derechos de los justiciables, estructurar argumentos jurídicos sólidos y utilizar estos estándares como pilares del litigio estratégico ante tribunales nacionales e internacionales. Estos estándares están consagrados en instrumentos como los siguientes:

- Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículos 10 y 11).
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 14).
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 8).
- Jurisprudencia de tribunales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.
- Observaciones Generales y Finales del Comité de Derechos Humanos, encargado de la supervisión del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP).

La siguiente es una lista de principios a los que las OSC deben atender. Por razones didácticas los ilustraremos con algunas ideas de lo que se debe observar y cómo reaccionar ante los hallazgos:

1. Derecho a ser oído (*audi alteram partem*)

Todo individuo debe tener la oportunidad de ser escuchado por una autoridad imparcial antes de que se adopte una decisión que pueda afectarlo. Esto implica el derecho a presentar pruebas, argumentos y defenderse de cualquier acusación.

Aplicación práctica

- Asegurarse de que la persona afectada haya tenido oportunidad real de exponer su versión de los hechos.
- Invocar este estándar cuando una decisión se tome sin audiencia previa o sin permitir la presentación de pruebas en igualdad de condiciones para ambas partes.
- Este derecho incluye el de ser oído en condiciones de seguridad.

Estrategia

- Presentar incidentes de nulidad si se ha violado este principio.
- Documentar cualquier obstáculo para intervenir activamente en el proceso.
- Exigir mecanismos de protección y seguridad para la víctima o testigos a fin de que puedan participar sin riesgos a su integridad.

2. Notificación previa y adecuada

La persona tiene derecho a ser informada de manera oportuna, clara y completa sobre:

- La naturaleza del procedimiento y teoría del caso.
- Las acusaciones o cargos en contra de los investigados/procesados.
- Las pruebas disponibles.

Aplicación práctica

- Verificar que las citaciones, notificaciones de cargos y decisiones hayan sido entregadas con antelación razonable y en lenguaje comprensible.

Estrategia

- Pedir la nulidad de actos procesales por notificación deficiente.
- Reforzar argumentos de indefensión cuando no se haya podido preparar la defensa.

3. Juez o tribunal competente, independiente e imparcial

El proceso debe ser llevado por una autoridad:

- Legalmente constituida (competente).
- Libre de influencias externas (independiente).
- Sin prejuicios o interés en el resultado (imparcial).

Aplicación práctica

- Analizar si la autoridad que decide el caso tiene interés directo, vínculos con alguna parte o antecedentes de parcialidad.

Estrategia

- Promover recusaciones o exclusiones.
- Aportar jurisprudencia sobre independencia judicial.

4. Derecho a la defensa

La persona tiene derecho a:

- Contar con un abogado o defensor de su elección.
- Tener tiempo y medios adecuados para preparar su defensa o acusación.
- Comunicarse libremente y en confidencialidad con su defensor.

Aplicación práctica

- Evaluar si el imputado o parte fue asistido por defensor y si este tuvo acceso efectivo al expediente.

Estrategia

- Solicitar suspensión del proceso, promover incidentes o apelar a una instancia superior o disciplinaria si no se garantiza defensa técnica.
- Denunciar restricciones de acceso a pruebas o comunicación con el cliente.

5. Presunción de inocencia

Toda persona debe ser considerada inocente hasta que se pruebe su culpabilidad mediante una decisión fundada en pruebas legítimas y obtenidas legalmente. Se debe garantizar al agraviado el derecho a rebatir ampliamente esa presunción por medios legítimos.

Aplicación práctica

- Denunciar declaraciones públicas o actos que prejuzguen culpabilidad o inocencia antes de una sentencia firme.

Estrategia

- Cuestionar medidas restrictivas en materia de probanza de responsabilidad.
- Exigir que la carga de la prueba recaiga en quien acusa y que se permita al actor civil realizar aportes probatorios sin limitaciones.

6. Publicidad del proceso

Los procedimientos deben ser públicos, salvo en circunstancias excepcionales (por razones de seguridad, moral pública o protección de víctimas). Esto garantiza la transparencia y la rendición de cuentas.

Aplicación práctica

- Impugnar audiencias o resoluciones dictadas a puertas cerradas sin justificación legal.

Estrategia

- Solicitar acceso a medios y observadores cuando el caso tenga interés público.
- Usar el principio de transparencia como garantía contra arbitrariedad.

7. Plazo razonable

El proceso debe desarrollarse y concluir en un tiempo razonable, sin demoras injustificadas que afecten el acceso a la justicia o causen indefensión.

Aplicación práctica

- Documentar retrasos injustificados, falta de impulso procesal, o dilaciones indebidas.

Estrategia

- Solicitar pronunciamientos sobre dilaciones indebidas.
- Utilizarlos como argumentos en acciones internacionales (por ejemplo, Corte IDH).

8. Igualdad procesal

Ambas partes deben tener las mismas oportunidades para presentar su caso. Esto implica:

- Igual acceso a pruebas.
- Mismo derecho a interrogar testigos.
- Trato equitativo durante el proceso.

Aplicación práctica

- Denunciar acceso desigual a pruebas, pericias o testigos.

Estrategia

- Promover incidentes por falta de equilibrio procesal.
- Documentar tratos discriminatorios en la práctica judicial.

9. Prohibición de pruebas ilícitas

No pueden usarse pruebas obtenidas mediante tortura, tratos inhumanos o degradantes, ni violaciones de derechos fundamentales. Su utilización vicia el proceso.

Aplicación práctica

- Identificar pruebas obtenidas mediante tortura, coacción, allanamientos ilegales, entre otros. Todas ellas acarrearán nulidades que perjudican el desarrollo del proceso y tendrán un impacto negativo en el resultado.

Estrategia

- Solicitar la exclusión de estas pruebas.
- Denunciar violaciones al artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o el Artículo 14 del PIDCP.

10. Derecho a recurrir

Toda persona tiene derecho a:

- Que la decisión sea revisada por una instancia superior.
- Acceder a recursos efectivos para impugnar fallos o decisiones.

Aplicación práctica

- Exigir que toda resolución pueda ser revisada por un tribunal superior imparcial y competente.

Estrategia

- Activar instancias de revisión administrativa, judicial o constitucional.
- Señalar si existe denegación de acceso a un recurso efectivo.

11. Motivación de las decisiones

Toda resolución debe estar debidamente fundamentada, es decir, contener:

- Explicación lógica y jurídica.
- Evaluación razonada de las pruebas.
- Fundamento en normas claras.

Aplicación práctica

- Impugnar decisiones que no analicen argumentos o que usen fórmulas genéricas (falta de motivación, motivación insuficiente, motivación aparente).

Estrategia

- Exigir que toda resolución exprese un razonamiento lógico, valoración probatoria y fundamento normativo.

12. Legalidad

Ninguna persona puede ser juzgada o sancionada sin una ley previa, clara y precisa que tipifique la conducta como infracción o delito (principio de legalidad y *non bis in idem*).

Aplicación práctica

- Asegurarse de que los tipos penales sean los adecuados.
- Evaluar si las sanciones impuestas cuentan con suficiente base legal y corresponden a los hechos tipificados previamente. De lo contrario se corre el riesgo de que se declare nulo el fallo.

Estrategia

- Invocar el principio de taxatividad y prohibición de arbitrariedad.
- Utilizar estos defectos como base para acciones de amparo o control constitucional.

3.4 Conclusión del monitoreo

Una vez cumplido el objetivo trazado o terminada la investigación o proceso, o finalizada la actividad de monitoreo por otras razones, es conveniente realizar una evaluación final del trabajo.

Esta no solo debe contemplar una revisión de las metas alcanzadas y las que no se pudieron lograr, sino analizar las razones que determinaron dichos resultados. El objetivo de este ejercicio es documentar lo más objetivamente posible las lecciones aprendidas, a fin de que puedan ser utilizadas en futuras acciones o compartidas con otras organizaciones interesadas en realizar acciones similares o que estén involucradas en monitorear casos similares.

