

Trigésimo Juzgado de Investigación Preparatoria Especializado en Delitos de Corrupción de Funcionarios y Crimen Organizado de Lima:

La UNCAC Coalition, una red global de organizaciones de la sociedad civil (OSC) registrada en Viena, Austria, comparece respetuosamente ante este órgano jurisdiccional, en calidad de *amicus curiae* en el presente proceso, a fin de ofrecer elementos jurídicos de análisis que puedan resultar de utilidad para la interpretación y aplicación del artículo 94.4 del Código Procesal Penal del Perú en un caso tan relevante para la sociedad civil y los derechos humanos como lo es *Caso Qali Warma – Abia Acumulado*.

La UNCAC Coalition fue fundada en agosto de 2006 y es una red global de más de 400 OSC en más de 120 países, comprometida con la promoción de la ratificación, la implementación y el monitoreo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC por sus siglas en inglés, CNUCC por sus siglas en español). La Coalición impulsa la acción de la sociedad civil en favor de la CNUCC a nivel internacional, regional y nacional y su misión es fortalecer la integridad y reducir la corrupción apoyando y empoderando a la sociedad civil para promover colectivamente la transparencia, la rendición de cuentas y la buena gobernanza, y avanzar en la implementación y el fortalecimiento de los marcos jurídicos resultantes de los acuerdos internacionales, en específico de la CNUCC.

Las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales y las organizaciones de la sociedad civil que forman parte de la Coalición trabajan en una amplia gama de temas relacionados con el avance de los esfuerzos anticorrupción, la transparencia y la rendición de cuentas, así como en áreas de políticas vinculadas a disposiciones específicas de la CNUCC.

La participación de la UNCAC Coalition en este *amicus curiae* responde al interés legítimo y fundado de contribuir con una interpretación jurídica que garantice la plena eficacia de los derechos de participación procesal y legitimación de las organizaciones de la sociedad civil en casos de corrupción, en particular cuando se ven afectados intereses colectivos o difusos.

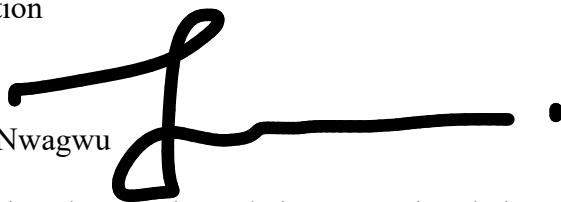
El presente escrito tiene como propósito apoyar, desde una perspectiva jurídica comparada y basada en estándares internacionales, la solicitud de incorporación de *PROÉTICA* —capítulo peruano de Transparencia Internacional— como parte agravuada en el presente proceso penal, en consistencia con el contenido del artículo 94.4 del Código Procesal Penal Peruano.

Respetuosamente,



Mathias Huter

Managing Director,
UNCAC Coalition



Juliet Ibekaku-Nwagwu
Chair,

Grupo de Trabajo sobre Víctimas de la Corrupción de la UNCAC Coalition

Caso Qali Warma – Abia Acumulado

Se presenta Amicus Curiae

En nombre de la UNCAC Coalition

24 de julio de 2025

ÍNDICE

I. Introducción	4
II. Declaración de Interés del Amicus Curiae de la UNCAC Coalition	5
III. Hechos	5
IV. Análisis legal	8
A. Planteamientos específicos	8
1. ¿Los delitos de corrupción afectan intereses colectivos o difusos cuya titularidad pertenece a un número indeterminado de personas? ¿En qué consisten dichos intereses?	8
2. ¿Quiénes son los sujetos directamente ofendidos por delitos que afectan intereses colectivos o difusos?	11
3. ¿Cuál es la diferencia entre ofendido y perjudicado por un delito? ¿Quién lo es en el caso de delitos de corrupción?	12
4. ¿Cuál es la tendencia universal en la actualidad sobre el papel de las víctimas de delitos de corrupción?	15
5. ¿Es el Estado el único ente legitimado para participar en una investigación o proceso penal por el delito de corrupción?	17
6. ¿Para ejercer el derecho que confiere el art. 94.4 del Código Procesal Peruano, la asociación requiere estar "legitimada" (es decir, haber sido afectada ella por el delito o contar con la representación de alguna víctima directa)?	19
B. Estándares internacionales en materia de corrupción aplicables a Perú	22
a) La obligación de respetar los derechos humanos	24
b) Obligación de adoptar medidas para prevenir la vulneración de derechos vinculados a hechos de corrupción.	25
c) Obligación de investigar hechos de corrupción	25
d) La obligación de garantizar el ejercicio de derechos humanos en condiciones de igualdad y sin discriminación	26
e) Grupos vulnerables frente a actos de corrupción: niñas, niños y adolescentes	27
f) Recurso adecuado e importancia de organizaciones civiles para monitorear	27
g) Jurisprudencia interna relevante	28
C. Aplicación de los estándares internacionales y nacionales al caso concreto	28
a) Derecho de participación de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción	29
h) Obligación de investigar actos de corrupción que comprometen derechos humanos	29
i) Reconocimiento del interés colectivo y legitimación conforme al artículo 94.4 del Código Procesal Penal	30
j) Impacto de la corrupción en los derechos de niñas, niñas y adolescentes	31
k) Violación al derecho al debido proceso, acceso a la justicia e igualdad procesal	31
V. Conclusiones	32

I. INTRODUCCIÓN

A pedido de PROETICA, capítulo peruano de Transparencia Internacional, la organización global de lucha contra la corrupción más relevante a nivel mundial, con sede en 114 países, la UNCAC Coalition presenta respetuosamente este informe en calidad de *amicus curiae*, de conformidad en el artículo V del Código Procesal Constitucional de Perú.¹

La UNCAC Coalition es una red global de más de 400 OSC en más de 120 países, comprometida con la promoción de la ratificación, la implementación y el monitoreo de la CNUCC. La Coalición impulsa la acción de la sociedad civil en favor de la CNUCC a nivel internacional, regional y nacional. La UNCAC Coalition agradece la asistencia pro bono para la elaboración del presente amicus al Cyrus R. *Vance Center for International Justice*, un programa del Colegio de Abogados de la Ciudad de Nueva York y miembro de la UNCAC Coalition.

El presente escrito de *amicus curiae* se presenta en el marco del proceso por tutela de derechos seguido ante el Trigésimo Juzgado de Investigación Preparatoria Especializado en Delitos de Corrupción de Funcionarios y Crimen Organizado de Lima, en relación con el *Caso Qali Warma*, el cual reviste una especial relevancia por tratarse de hechos que presuntamente afectan intereses colectivos y difusos de la sociedad, particularmente el derecho de niñas, niños y adolescentes a recibir alimentos en condiciones adecuadas, el derecho a la salud, así como el interés público en la transparencia y en el derecho humano a un ambiente libre de corrupción.

Este *amicus* tiene como finalidad aportar elementos jurídicos de análisis que puedan contribuir a la adecuada interpretación del artículo 94.4 del Código Procesal Penal del Perú (CPP) conforme a estándares universales, norma que reconoce la legitimación de las asociaciones para intervenir como parte agraviada en casos que afecten intereses colectivos o difusos. A través de una revisión del marco normativo nacional, los estándares internacionales en materia de lucha contra la corrupción, defensa y reparación integral de las víctimas de delitos de corrupción y la participación de la sociedad civil, así como el análisis comparado de experiencias relevantes, la UNCAC Coalition busca apoyar al órgano jurisdiccional en la evaluación de la solicitud de incorporación de PROÉTICA como parte agraviada en el presente proceso penal.

La interpretación de esta disposición procesal adquiere especial trascendencia en un contexto donde la corrupción genera impactos estructurales que trascienden al Estado como único sujeto

¹ Artículo V.- Amicus curiae

El juez, la sala o el Tribunal Constitucional, si lo consideran conveniente, podrán invitar a personas naturales o jurídicas en calidad de *amicus curiae*, para que expresen por escrito u oralmente su opinión jurídica sobre una materia compleja. También puede invitarse al *amicus curiae* para que ilustre al juzgador sobre conocimientos no jurídicos, técnicos o especializados de relevancia necesaria para resolver la causa. Son requisitos que debe cumplir la participación del *amicus curiae*:

1. No es parte ni tiene interés en el proceso.
2. Tiene reconocida competencia e idoneidad sobre la materia que se le consulta.
3. Su opinión no es vinculante.
4. Su admisión al proceso le corresponde al órgano jurisdiccional.

El *amicus curiae* carece de competencia para presentar recursos o interponer medios impugnatorios.

ofendido, afectando a la ciudadanía en su conjunto. Por ello, este *amicus* sostiene que la participación de organizaciones como PROÉTICA no sólo es compatible con la legislación vigente, sino necesaria para fortalecer el acceso a la justicia y la rendición de cuentas en casos de interés público.

II. DECLARACIÓN DE INTERÉS DEL *AMICUS CURIAE* DE LA UNCAC COALITION

La participación de la UNCAC Coalition se fundamenta en el trabajo y propósito de su *Grupo de Trabajo sobre Víctimas de la Corrupción*, el cual busca facilitar el debate, el intercambio de información y la promoción conjunta entre expertos de la sociedad civil en torno al papel fundamental que desempeñan las OSC, por un lado, como denunciantes de actos de corrupción, y por otro, como actores clave en la visibilización de las víctimas así como en la promoción de la reparación e indemnización por los perjuicios causados por la corrupción.²

El *Grupo de Trabajo sobre Víctimas de la Corrupción* organiza reuniones periódicas, mantiene una lista de discusión por correo electrónico, y ha creado una base de datos internacional sobre marcos jurídicos y prácticas comparadas alrededor del mundo para el reconocimiento de víctimas y su legitimación activa.³ Además, impulsa actividades creativas como concursos de cortometrajes para visibilizar las experiencias de las víctimas, y desarrolla herramientas de incidencia como blogs, cartas abiertas, presentaciones en conferencias internacionales y publicaciones especializadas. El grupo también colabora con otras instancias temáticas dentro de la Coalición para articular una agenda común que promueva mecanismos eficaces de participación y reparación. A través de estas acciones, el *Grupo de Trabajo sobre Víctimas de la Corrupción* busca fortalecer el reconocimiento legal y político de las víctimas como actores fundamentales en la lucha contra la corrupción.⁴

Finalmente, la UNCAC Coalition presenta este escrito en calidad de *amicus curiae* con carácter independiente y técnico, sin representar intereses particulares de las partes procesales, y con el único propósito de ofrecer al órgano jurisdiccional elementos de análisis jurídico comparado y estándares internacionales que puedan servir de guía para el caso concreto.

III. HECHOS

² UNCAC Coalition, “Victims of Corruption Working Group,” UNCAC Coalition, accessed July 14, 2025, <https://uncaccoalition.org/victims-of-corruption-working-group/>

³ UNCAC Coalition, International Database on Corruption Damage Reparation and Legal Standing for Victims of Corruption, accessed July 14, 2025, <https://uncaccoalition.org/get-involved/working-groups/victims-of-corruption-working-group/database-on-legal-standing/>

⁴ UNCAC Coalition, “Victims of Corruption Working Group,” UNCAC Coalition, accessed July 14, 2025, <https://uncaccoalition.org/victims-of-corruption-working-group/>

Este caso se encuentra relacionado con una investigación de presuntos actos de corrupción cometidos en el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, en el cual funcionarios públicos y empresas proveedoras presuntamente habrían conformado una organización criminal destinada a asegurar contratos irregulares para el suministro de conservas cárnicas. De acuerdo con la investigación, entre 2019 y 2024 se realizaron pagos ilegales, a funcionarios con el objetivo de manipular los controles sanitarios y fabricar documentación falsa, afectando la calidad de los alimentos entregados a niños, niñas y adolescentes escolares en situación de vulnerabilidad. Dado que los hechos comprometen a funcionarios de distintas regiones del país, el Ministerio Público abrió investigaciones en los respectivos distritos fiscales conforme a su competencia territorial.

El 12 de noviembre de 2024, la organización PROÉTICA, en calidad de asociación civil dedicada a la lucha contra la corrupción, presentó un primer escrito de apersonamiento ante el Cuarto Despacho de la Primera Fiscalía Provincial Corporativa Especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios de Lima, bajo el expediente No. 522-2024. Esta solicitud fue rechazada mediante una providencia fiscal No. 15 el 12 de noviembre de 2024, señalando que, tratándose de un delito de corrupción de funcionarios, la única parte agraviada sería el Estado representado por la Procuraduría Pública Especializada, y que la intervención de múltiples actores con intereses similares fragmentaría la acción penal.

Otro apersonamiento fue presentado por PROÉTICA el 6 de enero de 2025 ante el Tercer Despacho de la Fiscalía Provincial Corporativa Especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios en el marco de la investigación contenida en la carpeta fiscal No. 377-2024. En este caso, mediante Providencia No. 19-2025, de fecha 9 de enero de 2025, se resolvió por tener por apersonada a PROÉTICA para los fines pertinentes, reconociéndose su participación como parte interesada en la investigación y otorgándole acceso al contenido de la carpeta fiscal.

Con posterioridad, estas carpetas fueron acumuladas, designándose como despacho competente al Noveno Despacho Transitorio de la Fiscalía Supraprovincial Especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios (noveno despacho, en adelante). Al realizarse esta acumulación PROÉTICA presentó un nuevo escrito de apersonamiento en la carpeta fiscal No. 1-2025, solicitando la incorporación como parte agraviada con fundamento en el artículo 94.4 del Código Procesal Penal.

El 24 de febrero de 2025, el noveno despacho mediante Providencia No. 13-2025 declaró improcedente esta solicitud sin realizar un análisis de la norma procesal invocada, ni del carácter colectivo del interés afectado.

El 3 de abril de 2025 PROÉTICA presentó un escrito de reconsideración, en el que solicitó la nulidad de la Providencia Fiscal No. 13-2025, por haberse emitido sin un análisis sustancial del artículo 94.4 del Código Procesal Penal y sin valorar adecuadamente el carácter colectivo del interés afectado. En dicho escrito, se argumentó que la participación de PROÉTICA no se contrapone con las funciones de la Procuraduría Pública, sino que busca coadyuvar al

esclarecimiento de los hechos, en ejercicio de una legitimación reconocida tanto por la normativa nacional como por los estándares internacionales en materia de lucha contra la corrupción.

El 28 de abril de 2025, el Fiscal declaró infundada esta reconsideración adoptando una interpretación restrictiva del artículo 94.4 del Código Procesal Penal. La fiscalía señaló que la Procuraduría Pública sería la única legitimada para intervenir en los procesos por corrupción de funcionarios, y luego afirmó que, si bien podrían existir intereses colectivos afectados, PROÉTICA debió acreditar un vínculo directo con las víctimas afectadas por el delito (quienes, a su criterio, solo serían los estudiantes de Puno identificados en otra carpeta fiscal). De la respuesta a la reconsideración, se advierte que la autoridad resolvió en contravención con la noción de intereses colectivos y difusos, que no requieren la identificación individual de los afectados, precisamente porque se trata de bienes jurídicos que trascienden a sujetos determinados.

Más allá de responder de manera sustancial, la fiscalía sostiene su preeminencia en la defensa de intereses difusos recurriendo al artículo 82 del Código Procesal Civil que regula el patrocinio de intereses difusos y reconoce que, entre otros, pueden intervenir en estos procesos “el Ministerio Público y ... las asociaciones e instituciones sin fines de lucro”.

Pese a que dicha norma no es aplicable al proceso penal y sólo podría invocarse de manera supletoria siempre y cuando no exista norma penal específica, lo que en el caso no acontece, el fiscal obvia el reconocimiento expreso de la norma a la legitimidad de la participación de asociaciones civiles como PROETICA en estos casos, y pretende imponer una interpretación errada en el sentido de que la misma le confiere una derecho de exclusividad de intervención al Ministerio Público, lo que no es correcto.

El 27 de mayo de 2025, PROÉTICA presentó una solicitud de tutela de derechos ante este órgano jurisdiccional, mediante la cual señaló que no se respetaron los derechos fundamentales, con el fin de subsanar la omisión del noveno despacho. En esta solicitud los promovientes señalaron que la fiscalía vulneró el derecho al acceso a la justicia, al debido proceso, a la motivación suficiente y congruente al rechazar el apersonamiento de la organización, así como una violación a los principios de legalidad y de igualdad de armas, mismos que están reconocidos explícitamente en el artículo 94.4.⁵

⁵ TÍTULO IV: LA VÍCTIMA

CAPÍTULO I: EL AGRAVIADO

Artículo 94. Definición

1. Se considera agraviado a todo aquél que resulte directamente ofendido por el delito o perjudicado por las consecuencias del mismo. Tratándose de incapaces, de personas jurídicas o del Estado, su representación corresponde a quienes la Ley designe.
2. En los delitos cuyo resultado sea la muerte del agraviado tendrán tal condición los establecidos en el orden sucesorio previsto en el artículo 816° del Código Civil.
3. También serán considerados agraviados los accionistas, socios, asociados o miembros, respecto de los delitos que afectan a una persona jurídica cometidos por quienes las dirigen, administran o controlan.
4. Las asociaciones en los delitos que afectan intereses colectivos o difusos, cuya titularidad lesione a un número indeterminado de personas, o en los delitos incluidos como crímenes internacionales en los Tratados Internacionales

IV. ANÁLISIS LEGAL

Una vez expuestos los hechos del caso, consideramos necesario formular una serie de preguntas orientadas a clarificar sus distintas aristas y a identificar las fuentes jurídicas pertinentes. Despues de abordar dichas preguntas, presentaremos algunas de las obligaciones y estándares internacionales en materia de lucha contra la corrupción y protección y promoción de los derechos humanos que resultan aplicables al caso concreto.

A. Planteamientos específicos

1. ¿Los delitos de corrupción afectan intereses colectivos o difusos cuya titularidad pertenece a un número indeterminado de personas? ¿En qué consisten dichos intereses?

Para responder esta interrogante, definiremos qué son los intereses colectivos o difusos.

Los intereses difusos son aquellos que corresponden a un conjunto de personas que no puede determinarse ni identificarse con precisión, pero que comparten una misma circunstancia fáctica. Lo relevante no es cuántas personas integran ese grupo, sino el hecho de que no es posible individualizarlas. Un ejemplo común es la protección del medio ambiente o las campañas publicitarias dirigidas a consumidores, ya que en estos casos no se puede saber con exactitud quiénes resultan afectados. El ordenamiento jurídico peruano reconoce los intereses difusos y los define en el artículo 82 del Código Procesal Civil al señalar que “interés difuso es aquel cuya titularidad corresponde a un conjunto indeterminado de personas, respecto de bienes de inestimable valor patrimonial, tales como el medio ambiente o el patrimonio cultural o histórico o del consumidor”.⁶ Esta disposición también establece quiénes tienen legitimidad procesal para intervenir en defensa de estos intereses, como lo es el Ministerio Público, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales, las Comunidades Campesinas y/o las Comunidades Nativas en cuya jurisdicción se produjo el daño ambiental o al patrimonio cultural y las asociaciones o instituciones sin fines de lucro que según la Ley y criterio del Juez, estén legitimadas.

Los derechos colectivos en cambio “son aquellos que pertenecen a un grupo indeterminado pero sí determinable de sujetos, los cuales se encuentran unidos por una relación jurídica. «Los

aprobados y ratificados por el Perú, podrán ejercer los derechos y facultades atribuidas a las personas directamente ofendidas por el delito, siempre que el objeto social de la misma se vincule directamente con esos intereses y haya sido reconocida e inscrita con anterioridad a la comisión del delito objeto del procedimiento.

⁶ Artículo 82.- Patrocinio de intereses difusos*

Interés difuso es aquel cuya titularidad corresponde a un conjunto indeterminado de personas, respecto de bienes de inestimable valor patrimonial, tales como el medio ambiente o el patrimonio cultural o histórico o del consumidor. Pueden promover o intervenir en este proceso, el Ministerio Público, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales, las Comunidades Campesinas y/o las Comunidades Nativas en cuya jurisdicción se produjo el daño ambiental o al patrimonio cultural y las asociaciones o instituciones sin fines de lucro que según la Ley y criterio del Juez, este último por resolución debidamente motivada, estén legitimadas para ello.

miembros de la colectividad pueden ser identificables, precisamente, por la existencia de esta relación jurídica previa entre ellos mismos o con la contraparte».⁷

Los intereses colectivos y difusos pertenecen a grupos y no a individuos de manera aislada. Los intereses colectivos (o derechos colectivos) corresponden a un grupo de personas unidas por una relación jurídica o fáctica. Este grupo suele ser identificable y estar organizado, y los derechos en cuestión derivan de las circunstancias compartidas o de la relación existente entre sus miembros. En cambio, los intereses difusos (o derechos difusos) pertenecen a todas las personas o a un grupo indeterminado vinculado por circunstancias generales y contingentes, sin que exista necesariamente una relación jurídica o fáctica previa entre ellos.⁸

Los intereses colectivos suelen involucrar derechos específicos y tangibles relacionados con la situación compartida del grupo, como el derecho de una comunidad a gestionar bienes comunes. Por su parte, los intereses difusos comprenden derechos más amplios e intangibles que afectan a la sociedad en su conjunto o a un grupo de la sociedad no identificable de antemano, como el derecho a un medio ambiente sano, a la salud pública o al acceso a información veraz en el ámbito público. Dado que los intereses difusos afectan a un número indeterminado de personas, su protección suele requerir mecanismos jurídicos especiales y acciones públicas para garantizar la preservación de estos bienes sociales generalizados.

En el presente caso, la afectación generada por los presuntos actos de corrupción en el programa Qali Warma no configura un derecho colectivo, sino un derecho difuso. Esto se debe a que los derechos colectivos suponen la existencia de un grupo determinable de personas unidas por una relación jurídica específica entre ellas o con la contraparte.

En contraste, los derechos difusos pertenecen a un grupo indeterminado e indeterminable de sujetos que no están vinculados jurídicamente entre sí, pero que comparten una situación de hecho común. Precisamente esta última situación es la que caracteriza el presente caso: los niños y niñas beneficiarios del programa alimentario constituyen un grupo amplio – son miles, dado el alcance de este programa a lo largo del territorio peruano—, heterogéneo y no identificable individualmente dentro del proceso penal. La afectación no recae sólo sobre un derecho individualizable, sino sobre un bien jurídico de carácter colectivo e indivisible, como es el acceso a una alimentación escolar adecuada y libre de corrupción y el derecho a la salud de los beneficiarios del programa a nivel nacional.

Adicionalmente, los actos de corrupción como el que es materia de este informe, también afectan a la sociedad peruana en general en la medida en que distorsionan la correcta administración pública, afectando la capacidad del Estado peruano de proveer los servicios públicos a los que está obligado (salud, educación, agua potable, seguridad, etc.) e impiden una distribución

⁷ Mc Gregor, Stephano. “Los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos.” *LP Derecho*. 21 de mayo de 2017. https://lpderecho.pe/los-derechos-difusos-colectivos-e-individuales-homogeneos/#_ftnref1

⁸ PELLEGRINI GRINOVER, Ada. Ações coletivas para a tutela do ambiente e dos consumidores. En: AA. VV. Estudios en Homenaje al Doctor Héctor Fix Zamudio en sus 30 años como investigador de las Ciencias Jurídicas. Tomo III. Derecho Procesal. México: Universidad Autónoma de México, 1988. p.2328

equitativa del erario público desviando fondos que deberían ser destinados en función al bien común y a favor de los más vulnerables de la sociedad, para el beneficio ilegal de unos cuantos.

Por lo tanto, atendido el impacto que estos actos y situaciones de corrupción tienen en materia de derechos humanos, existe un interés colectivo en su erradicación y esta es una obligación internacional de los Estados y no meramente un deber económico, moral o político. La CIDH considera que la erradicación de la corrupción, cuando esta tiene características estructurales como ocurre en la región, obliga a los Estados a adoptar todas las medidas coherentes, coordinadas, adecuadas y eficaces para dicho fin. Si los Estados no adoptan todas las medidas a su alcance para erradicar el fenómeno de corrupción están incumpliendo con su deber de respetar y garantizar los derechos humanos y de esta forma están incumpliendo sus obligaciones internacionales en la materia, y en consecuencia tienen el deber de reparar los daños causados.⁹

La corrupción, en tanto fenómeno estructural que distorsiona el funcionamiento del Estado y debilita todo el sistema de servicios, afecta en la mayoría de los casos intereses colectivos e intereses difusos. Afecta intereses colectivos cuando vulnera derechos pertenecientes a grupos determinables de personas unidas por una relación jurídica o fáctica —como asociaciones de usuarios, sindicatos, comunidades locales u organizaciones sociales— que ven comprometida la eficacia de servicios públicos o la asignación de recursos estatales destinados a su bienestar. Al mismo tiempo, la corrupción impacta intereses difusos, ya que sus consecuencias recaen sobre la sociedad en su conjunto, afectando bienes jurídicos indivisibles como la confianza en las instituciones, el correcto uso de fondos públicos, la igualdad ante la ley, la transparencia administrativa y el acceso equitativo a derechos fundamentales como la educación, la salud y la justicia. Por ello, la corrupción constituye una afectación jurídica estructural a derechos compartidos que requiere a su vez mecanismos colectivos e institucionales de prevención, control, sanción y reparación.

Dado que el presente caso involucra la afectación de un derecho difuso resulta plenamente aplicable el artículo 94.4 del CPP, que reconoce la legitimación procesal de las asociaciones cuyo objeto social esté directamente vinculado con el interés afectado. El artículo además de cubrir derechos difusos en su redacción también reconoce los colectivos. Negar la legitimidad de las organizaciones civiles para participar en un proceso penal así, equivaldría a desconocer la naturaleza misma de los derechos difusos, cuya defensa depende de mecanismos colectivos especialmente cuando las víctimas no pueden ser identificadas o ejercer por sí mismas sus derechos en sede penal.

⁹Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Corrupción y derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. Párrafo 274 Doc. 236, 6 de diciembre de 2019, párrafos 250-252. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHES.pdf>

2. ¿Quiénes son los sujetos directamente ofendidos por delitos que afectan intereses colectivos o difusos?

Tradicionalmente, sólo los Estados eran vistos como las víctimas de la corrupción. Sin embargo, en las últimas décadas esta visión ha comenzado a cambiar, y las leyes y los tribunales han estado reconociendo que los individuos y las colectividades, así como la sociedad en su conjunto, sufren pérdidas y necesitan ser tanto representados como reparados en los casos que involucran corrupción.

Por ejemplo, la Convención Civil sobre la Corrupción del Consejo de Europa de 1999 disponía que las personas que sufrieran daños por corrupción podían presentar demandas civiles, aunque nunca definió quiénes podrían ser.¹⁰ De la misma manera, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada, en su Artículo 35, señaló que los Estados deben establecer procedimientos adecuados para permitir la restitución y compensación para las víctimas. De manera similar, la CNUCC entiende que la corrupción daña no solo a los Estados, sino que tiene víctimas colectivas, que tienen derecho a participar en procedimientos que buscan la recuperación de los daños que han sufrido.¹¹

Como explicó el Grupo de Trabajo sobre Recuperación de Activos de la ONU: “La corrupción puede victimizar a las personas directamente, pero también indirectamente y también puede afectar negativamente a la sociedad en su conjunto. En consecuencia, algunos grupos de personas pueden no ser considerados fácilmente como víctimas y su legitimación legal puede ser denegada cuando no tienen un interés directo y específico. En este contexto, debe mencionarse el concepto de daño social, que existe en algunas jurisdicciones y permite la compensación por daños al interés público. Podría incluir daño al medio ambiente, a la credibilidad de las

¹⁰ Artículo 3. Indemnización por daños.

1. Cada Parte dispondrá en su derecho interno que las personas que hayan sufrido daños resultantes de un acto de corrupción tengan el derecho a iniciar acciones a fin de obtener la indemnización íntegra de dicho daño.

2. Dicha indemnización podrá cubrir los daños patrimoniales, el lucro cesante y los daños no patrimoniales.

Consejo de Europa, *Convenio Civil sobre la Corrupción* (n.º 174), Estrasburgo, 4 de noviembre de 1999, publicado en el *BOE* núm. 78, 31 de marzo de 2010, con entrada en vigor el 1 de noviembre de 2003 (para España el 1 de abril de 2010),

<https://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/europa/corrupcion/1999-Convenio-civil-sobre-corrupcion.htm#a3>

¹¹ Artículo 25. Asistencia y protección a las víctimas

1. Cada Estado Parte adoptará medidas apropiadas dentro de sus posibilidades para prestar asistencia y protección a las víctimas de los delitos comprendidos en la presente Convención, en particular en casos de amenaza de represalia o intimidación.

2. Cada Estado Parte establecerá procedimientos adecuados que permitan a las víctimas de los delitos comprendidos en la presente Convención obtener indemnización y restitución.

3. Cada Estado Parte permitirá, con sujeción a su derecho interno, que se presenten y examinen las opiniones y preocupaciones de las víctimas en las etapas apropiadas de las actuaciones penales contra los delincuentes sin que ello menoscabe los derechos de la defensa.

Naciones Unidas, *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*, 2004

<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>

instituciones, o a derechos colectivos como la salud, la seguridad, la paz, la educación o la buena gobernanza”.¹²

Dada la amplia gama de posibles víctimas afectadas por la corrupción, además del propio Estado, dos categorías principales de casos reconocen la participación en procedimientos relacionados con la corrupción. La primera incluye casos donde puede establecerse una conexión directa entre un acto corrupto y el daño sufrido por un grupo o individuo específico e identificable. La segunda involucra situaciones en las que organizaciones de interés público dedicadas a los esfuerzos anticorrupción tienen permitido actuar en nombre de las víctimas, típicamente en jurisdicciones donde la ley autoriza a tales grupos a representar intereses difusos. En algunas ocasiones, estas categorías pueden superponerse.

La diferencia usualmente descansará en si la víctima fue “ofendida” o “perjudicada”.

3. ¿Cuál es la diferencia entre ofendido y perjudicado por un delito? ¿Quién lo es en el caso de delitos de corrupción?

En las últimas décadas, el proceso penal ha estado marcado por una evolución vertiginosa del derecho penal sustantivo, centrada principalmente en la protección de los derechos del imputado frente al poder punitivo del Estado. Esta arquitectura garantista —que prioriza principios como la presunción de inocencia, el derecho a la defensa, a un tribunal imparcial, al silencio, entre otros— ha sido fundamental para evitar abusos en contextos de debilidad institucional. Sin embargo, esta estructura ha dejado de lado a un actor esencial: la víctima. Si bien los marcos constitucionales y procesales reconocen formalmente sus derechos, en la práctica la víctima ha sido invisibilizada, con mayor o menor preponderancia en distintos países de Latinoamérica. La fiscalía, como titular de la acción penal, ha asumido una suerte de monopolio de la persecución penal, desplazando a quien sufrió directamente las consecuencias del delito y despojándola de su voz en el proceso. Esta apropiación institucional del conflicto penal no sólo le niega agencia a la víctima, sino que la somete nuevamente a una forma de revictimización.

Esta exclusión se agrava en los delitos de corrupción, donde el bien jurídico protegido —la administración pública— ha sido tradicionalmente entendido como propiedad de las instituciones estatales, y no como un interés colectivo que pertenece a la ciudadanía. Esta visión es incorrecta. En realidad, la administración pública es un bien jurídico de naturaleza colectiva, destinado a

¹² Véase “La corrupción puede victimizar a las personas de manera directa, pero también indirecta, y puede afectar negativamente a la sociedad en su conjunto. En consecuencia, algunos grupos de personas pueden no ser considerados fácilmente como víctimas y se les puede negar legitimación jurídica cuando no tienen un interés directo y específico. En este contexto, debe mencionarse el concepto de daño social, que existe en algunas jurisdicciones y permite la reparación por daños al interés público. Este puede incluir daños al medio ambiente, a la credibilidad de las instituciones o a derechos colectivos como la salud, la seguridad, la paz, la educación o el buen gobierno.” (Traducción propia) En U.N. Office on Drugs & Crime, Good Practices in Identifying the Victims of Corruption and Parameters for their Compensation, U.N. Doc. CAC/COSP/WG.2/2016/CRP.1, Par. 12 (Aug. 4, 2016) Disponible en: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup2/2016-August-25-26/V1604993e.pdf>

garantizar derechos y servicios a la población. Por ello, su afectación por actos de corrupción perjudica directamente a los ciudadanos, que no sólo son contribuyentes que financian el aparato estatal, sino titulares y usuarios de derechos vulnerados cuando los fondos públicos son desviados o malversados. En este contexto, tanto personas como organizaciones de la sociedad civil deberían poder ser reconocidas como víctimas legítimas—incluyendo en su papel de actores civiles— con facultades amplias procesales para intervenir en un proceso penal.

Esta posibilidad está contemplada en normativas como el Código Procesal Penal peruano y la Ley General de Víctimas en México, que reconocen que el menoscabo físico, patrimonial o emocional puede provenir tanto de una afectación individual como de una violación a intereses colectivos o difusos.

Sin embargo, en la práctica judicial persiste una fuerte resistencia a reconocer esa participación, como bien señala el reporte *Victims of corruption: damage reparation and legal standing* elaborado por el Grupo de Trabajo de Víctimas de Corrupción de la UNCAC Coalition en el cual analizó el marco normativo y la práctica judicial en Perú respecto al reconocimiento, la participación y la reparación de las víctimas de corrupción. En este reporte se señala que aunque el CPP (artículos 94 a 106) reconoce la legitimación procesal de los ciudadanos y OSC en casos penales, en la práctica las autoridades judiciales y fiscales adoptan un enfoque restrictivo, considerando exclusivamente al Estado como víctima legítima de los delitos de corrupción. Si bien las OSC y ciudadanos pueden participar como *amicus curiae* o expertos, no suelen ser admitidos como parte procesal directa. Además este reporte ha destacado que en cuanto a la activación de casos, la sociedad civil y el periodismo de investigación han desempeñado un papel crucial para revelar escándalos de corrupción que luego son procesados penalmente por el Ministerio Público, como en los casos “Lava Jato”, “Cuellos Blancos del Callao” o “Petroaudios”.¹³

En ese sentido, no se ha reconocido la importancia a la legitimación de la sociedad civil para acudir ante este tipo de litigios, a menudo se alega que, si la víctima ha reclamado en la vía civil, no puede intervenir en el proceso penal por temor a violar el principio del *ne bis in idem*. O se le niega legitimidad bajo el argumento de que su papel se limita a exigir reparación patrimonial y no a participar en la persecución penal. Esta visión restringida no solo es anacrónica, sino incompatible con un enfoque contemporáneo de derechos humanos. En delitos de corrupción, donde las víctimas no siempre pueden ser individualizadas, es perfectamente razonable —y necesario— reconocer la legitimación procesal de organizaciones que representan intereses colectivos para que puedan intervenir como actores civiles o coadyuvantes del Ministerio Público.

¹³ Benites, Vargas & Ugaz. *Victims of Corruption: Damage Reparation and Legal Standing – International Database* 2022: Peru. UNCAC Coalition, 2022. <https://uncaccoalition.org/get-involved/working-groups/victims-of-corruption-working-group/database-on-legal-standing/peru/>

El artículo 94 establece que “Se considera agraviado a todo aquél que resulte directamente ofendido por el delito o perjudicado por las consecuencias del mismo” señalando que las “asociaciones en los delitos que afectan intereses colectivos o difusos, cuya titularidad lesione a un número indeterminado de personas (...) podrán ejercer los derechos y facultades atribuidas a las personas directamente ofendidas por el delito, siempre que el objeto social de la misma se vincule directamente con esos intereses y haya sido reconocida e inscrita con anterioridad a la comisión del delito objeto del procedimiento.”¹⁴

La Corte Suprema del Perú, en la Casación 646-2019, precisó que el artículo 94.1 del Código Procesal Penal establece dos vías para ser considerado agraviado: como *ofendido directo* (titular del bien jurídico protegido por el delito) o como *perjudicado* (persona que sufre consecuencias materiales o personales del delito, aunque no sea titular de ese bien jurídico). Ambas condiciones pueden coincidir en una sola persona, pero también pueden recaer en sujetos distintos. En ese contexto, el artículo 98 del CPP permite constituirse como actor civil a quien resulte *perjudicado por el delito*, sin que se requiera necesariamente ser el sujeto pasivo del tipo penal.¹⁵

En síntesis, se ha distinguido entre agraviado y perjudicado de la siguiente manera: el agraviado es la persona que ha sido directamente ofendida por el delito y ha experimentado un daño de carácter penal, mientras que el perjudicado es quien ha sufrido un daño que puede ser objeto de reparación económica, al ser titular del interés afectado por el hecho ilícito. Así, el agraviado es aquel sobre quien recae de forma directa la afectación a sus derechos —ya sean personales o patrimoniales— como resultado de una conducta tipificada penalmente. Aunque no siempre tiene que ser el titular legal del derecho vulnerado, su intervención en el proceso penal es clave para probar los hechos y contrarrestar la presunción de inocencia del imputado. En cambio, el perjudicado es quien ostenta la titularidad del derecho afectado. En el caso de personas jurídicas, esta calidad corresponde a sus socios, accionistas o miembros. A estos se les debe garantizar el

¹⁴ Artículo 94. Definición

1. Se considera agraviado a todo aquél que resulte directamente ofendido por el delito o perjudicado por las consecuencias del mismo. Tratándose de incapaces, de personas jurídicas o del Estado, su representación corresponde a quienes la Ley designe.
2. En los delitos cuyo resultado sea la muerte del agraviado tendrán tal condición los establecidos en el orden sucesorio previsto en el artículo 816º del Código Civil.
3. También serán considerados agraviados los accionistas, socios, asociados o miembros, respecto de los delitos que afectan a una persona jurídica cometidos por quienes las dirigen, administran o controlan.
4. Las asociaciones en los delitos que afectan intereses colectivos o difusos, cuya titularidad lesione a un número indeterminado de personas, o en los delitos incluidos como crímenes internacionales en los Tratados Internacionales aprobados y ratificados por el Perú, podrán ejercer los derechos y facultades atribuidas a las personas directamente ofendidas por el delito, siempre que el objeto social de la misma se vincule directamente con esos intereses y haya sido reconocida e inscrita con anterioridad a la comisión del delito objeto del procedimiento.

¹⁵ ¿Cuál es la diferencia entre agraviado y perjudicado? [Casación 646-2019, Huaura],” LP • *Pasión por el Derecho*, 15 de diciembre de 2020, sección “Fundamentos destacados: Decimoquinto”, LPDerecho, acceso el 8 de julio de 2025, cita de Casación 646-2019, Huaura, disponible en: <https://lpderecho.pe/agraviado-perjudicado-diferencia-casacion-646-2019-huaura/>

acceso a la verdad, a la justicia, y a la reparación de los daños sufridos como consecuencia del delito.¹⁶

Por otro lado, la distinción entre agraviado y perjudicado resulta clave para definir quién está legitimado para solicitar su incorporación como actor civil dentro de un proceso penal. Algunos juristas señalan que el actor civil es una figura procesal secundaria y eventual, que presenta una demanda de reparación sustentada en un supuesto derecho resarcitorio, lo cual le otorga legitimidad para participar activamente en el proceso. Cuando la misma persona reúne las condiciones tanto de agraviado como de perjudicado, no hay mayor complejidad. No obstante, si estas calidades recaen en sujetos distintos, como ocurre en ciertos casos, se debe atender a lo dispuesto por el artículo 98 del Código Procesal Penal, que establece expresamente que “la acción reparatoria en el proceso penal solo puede ser ejercida por quien resulte perjudicado por el delito”. Por tanto, es el perjudicado —es decir, quien ha sufrido un daño indemnizable— quien está facultado para constituirse como actor civil.¹⁷

En el caso de los presuntos actos de corrupción en el Programa Escolar Qali Warma, el bien jurídico protegido —la correcta administración pública y la integridad en la contratación estatal— ha sido vulnerado mediante el presunto pago de sobornos y la manipulación de controles sanitarios para beneficiar a proveedores en detrimento del derecho a la salud y a la alimentación de NNA. Conforme al artículo 94.1 del Código Procesal Penal peruano y a la doctrina consolidada por la Corte Suprema en la Casación 646-2019, puede identificarse como ofendido al Estado peruano, en tanto titular directo del bien jurídico “funcionamiento regular de la administración pública”. Sin embargo, esto no excluye la existencia de perjudicados —en este caso, los niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad que recibieron alimentos deficientes—, así como la sociedad en general, cuyos recursos fueron desviados y cuya confianza institucional fue afectada. Como estos perjuicios recaen sobre una colectividad indeterminada e indeterminable de personas, se trata de una afectación a intereses difusos.

4. ¿Cuál es la tendencia universal en la actualidad sobre el papel de las víctimas de delitos de corrupción?

La Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder de las Naciones Unidas de 1985 define que se “entenderá por “víctimas” a las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de los derechos

¹⁶ ¿Cuál es la diferencia entre perjudicado y agraviado?, LP, Pasión por el Derecho, 24 de octubre de 2019, acceso el 8 de julio de 2025, <https://lpderecho.pe/diferencia-perjudicado-agraviado/>.

¹⁷ Artículo 98. Constitución y derechos

La acción reparatoria en el proceso penal solo podrá ser ejercitada por quien resulte perjudicado por el delito, es decir, por quien según la ley civil esté legitimado para reclamar la reparación y, en su caso, los daños y perjuicios producidos por el delito.

Tratándose de víctimas menores de edad, el defensor público de víctimas o el abogado del Centro de Emergencia Mujer del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables asumen la representación legal para el proceso penal y podrán presentar la correspondiente solicitud de constitución en actor civil.

fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados Miembros, incluida la que proscribe el abuso de poder”.¹⁸

En el contexto de los delitos de corrupción, el Estado es siempre parte ofendida en tanto titular del bien jurídico afectado, pero una persona o grupo puede considerarse ofendido cuando sufre un daño directo derivado de actos corruptos como el peculado o el soborno, especialmente cuando estos actos generan bienes o servicios públicos defectuosos, inseguros o de calidad inferior. Por ejemplo, una carretera, escuela o puente que colapsa debido al uso de materiales de baja calidad, porque parte de los fondos públicos asignados fueron desviados, refleja un daño directo causado por la corrupción.

La jurisprudencia internacional ilustra esta dinámica. En el caso Once en Argentina, un accidente ferroviario mortal se vinculó a la apropiación indebida de fondos destinados al mantenimiento.¹⁹ De forma similar, en el caso IGSS-Pisa en Guatemala, un esquema de corrupción que involucraba a funcionarios de salud pública llevó a la adjudicación de un contrato de diálisis a una empresa no calificada, lo que resultó en cientos de muertes y lesiones.²⁰ “En términos del derecho de daños personales, la corrupción transforma lo que de otro modo sería una demanda por negligencia, en un caso de imprudencia o daño intencional, dando lugar a daños morales y, en algunos sistemas jurídicos, a daños punitivos o ejemplares. Además, los perjudicados pueden tener otras razones, no relacionadas con la reparación económica, para querer participar en los procedimientos por corrupción”²¹

En cambio, una persona o grupo se considera perjudicado cuando son víctimas indirectas y el daño sufrido es de carácter difuso o social. Esto se refiere típicamente a daños experimentados por la ciudadanía o la sociedad en su conjunto cuando un interés colectivo o difuso es vulnerado. En los casos de corrupción, este daño puede derivarse de oportunidades perdidas, por ejemplo, cuando servicios públicos como la salud, la educación o la infraestructura quedan sin financiamiento o no se prestan debido a la apropiación indebida de fondos públicos. Aunque el impacto puede no ser inmediatamente visible o atribuible a una sola persona, las consecuencias sociales más amplias son sustanciales y duraderas.

¹⁸ Naciones Unidas. *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder*. Aprobado por la Asamblea General en su resolución 40/34, 29 de noviembre de 1985. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/declaration-basic-principles-justice-victims-crime-and-abuse>.

¹⁹ “En un fallo sin precedente, la justicia permitió a Poder Ciudadano ser querellante en causa de Corrupción,” *Poder Ciudadano*, 6 de noviembre de 2018, sección *Participación Ciudadana*, acceso el 8 de julio de 2025, citada en *Las ONG a la carga, Diario Judicial*, 7 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://poder-ciudadano.org/en-un-fallo-sin-precedente-la-justicia-permitio-a-poder-ciudadano-ser-querellante-en-causa-de-corrupcion/>

²⁰ Nómada. “El pago de Pisa a los sobrevivientes del IGSS parece un gesto humano, pero busca algo más.” *Nómada*, 27 de febrero de 2018. Acceso el 8 de julio de 2025. <https://nomada.gt/pais/la-corrupcion-no-es-normal/el-pago-de-pisa-a-los-sobrevivientes-del-igss-parece-un-gesto-humano-pero-busca-algo-mas/>.

²¹ Roht-Arriaza, Naomi. Fighting Grand Corruption: Transnational and Human Rights Approaches in Latin America and Beyond. 2025.

Para finalizar este apartado sobre las víctimas, las recomendaciones finales del informe temático de Corrupción y Derechos Humanos, la CIDH enfatizó la necesidad de “asegurar que las víctimas de la corrupción estén en el centro de la lucha contra este fenómeno y formen parte del análisis, diagnóstico, diseño e implementación de mecanismos, prácticas, políticas y estrategias para prevenir, sancionar y erradicar la corrupción considerando los principios de no discriminación e igualdad, rendición de cuentas, acceso a la justicia, transparencia y participación”.²²

5. ¿Es el Estado el único ente legitimado para participar en una investigación o proceso penal por el delito de corrupción?

Como se discutió anteriormente, tanto los estándares internacionales como la legislación interna en varios países han evolucionado más allá de la noción de que el Estado es la única parte legitimada para actuar como víctima en investigaciones o procesos penales relacionados con la corrupción. Por el contrario, existe un reconocimiento creciente de marcos procesales más amplios que otorgan legitimación a individuos y grupos que han sido directamente ofendidos o perjudicados por actos de corrupción.

Los estándares internacionales, en particular la CNUCC y la CICC, han ampliado progresivamente la noción de “victima” en los casos de corrupción. Estos instrumentos han reconocido que la corrupción produce daños tanto directos como difusos que pueden afectar a individuos, comunidades y a la sociedad en general.

Por ejemplo, el artículo 35 de la CNUCC exige a los Estados que adopten medidas para asegurar que “las entidades o personas que hayan sufrido daños como resultado de un acto de corrupción” tengan derecho a iniciar procedimientos legales contra los responsables. Esta disposición establece un concepto amplio de la calidad de víctima, ya no restringido al Estado, y reconoce que personas privadas, empresas u organizaciones de la sociedad civil también pueden sufrir daños concretos y, por tanto, merecen legitimación.²³

Siguiendo esta noción ampliada de víctima, la legitimación en procesos relacionados con la corrupción no se limita a las instituciones públicas. Los individuos que puedan demostrar que fueron directamente ofendidos o perjudicados por actos corruptos —como haber estado expuestos a servicios públicos deficientes o haber sufrido pérdidas económicas por un proceso de contratación pública contaminado— pueden obtener legitimación para participar en acciones penales o civiles. Además, las organizaciones de la sociedad civil pueden ser autorizadas,

²² Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Corrupción y derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 236, 6 de diciembre de 2019, párrafo 524.1. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHES.pdf>

²³ Artículo 35. Indemnización por daños y perjuicios Cada Estado Parte adoptará las medidas que sean necesarias, de conformidad con los principios de su derecho interno, para garantizar que las entidades o personas perjudicadas como consecuencia de un acto de corrupción tengan derecho a iniciar una acción legal contra los responsables de esos daños y perjuicios a fin de obtener indemnización. Naciones Unidas. *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Nueva York, 2004. https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf.

conforme al derecho interno o a doctrinas de interés público, para representar intereses colectivos o difusos, particularmente en casos donde la corrupción ha afectado bienes sociales amplios como la salud pública, la educación o el medio ambiente.²⁴

Esta evolución también encuentra respaldo en la jurisprudencia interamericana de derechos humanos, como en el caso *Ramírez Escobar vs. Guatemala*, decidido por la Corte IDH. En ese caso, la Corte reconoció que la corrupción puede socavar derechos humanos más allá del interés administrativo inmediato del Estado, incluyendo los derechos a la salud, la vida y el acceso a la justicia. Cuando la corrupción conduce a daños prevenibles, como servicios públicos inseguros, asignación indebida de recursos de salud o daños ambientales, las víctimas de esos daños tienen derecho a recursos efectivos. Estas sentencias proporcionan un marco para interpretar el derecho interno de manera que empodere a las víctimas individuales y refuerce la rendición de cuentas democrática.²⁵

El derecho peruano ha comenzado a reflejar este cambio. Conforme a la literalidad del CPP, el *agraviado* no se limita al Estado; incluye a cualquier persona natural o jurídica que haya sufrido un daño como consecuencia de un hecho delictivo. Además, el artículo 94.4 va más allá y reconoce la legitimación organizacional, disponiendo que las organizaciones de la sociedad civil pueden actuar como partes afectadas “en delitos que afecten intereses colectivos o difusos que lesionen a un número indeterminado de personas, o en delitos comprendidos como internacionales en los tratados internacionales aprobados y ratificados por el Perú”.

Al respecto el profesor y magistrado supremo César San Martín Castro, comentando el inciso 4 del art. 94 del CPP, señala lo siguiente:

“La regla cuarta se consagra una tendencia internacional a darle participación en el proceso penal a las asociaciones que protegen intereses difusos y colectivos o en los supuestos crímenes internacionales. La primera categoría comprende aquellos intereses “que pertenecen idénticamente a una pluralidad de sujetos, en cuanto a integrantes de grupos, clases o categorías de personas, ligadas en virtud de la pretensión de goce, por parte de cada uno de ellos, de una misma prerrogativa. De tal forma que la satisfacción del fragmento o porción del interés que atañe a cada individuo, se extiende por naturaleza a todos; del mismo modo que la lesión a cada uno afecta, simultánea y globalmente, a los intereses de los integrantes del conjunto comunitario” [citado por Llobet, de flah/Smayevsky] –será el caso, por ejemplo, de los delitos ambientales y contra

²⁴ United Nations Office on Drugs and Crime, *Good Practices in Identifying the Victims of Corruption and Parameters for Their Compensation*, U.N. Doc. CAC/COSP/WG.2/2016/CRP.1, ¶ 15–16, 4 agosto, 2016. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup2/2016-August-25-26/V1604993_e.pdf

²⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Ramírez Escobar y otros vs. Guatemala: Sentencia de 9 de marzo de 2018 (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Serie C No. 351, consultado el 8 de julio de 2025, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_351_ing.pdf.

el consumo-. La segunda categoría está referida a los crímenes internacionales, que son aquellos establecidos en tratados internacionales aprobados y ratificados por el Perú –delitos de genocidio, desaparición forzada, tortura y otros-. En ambos casos, como están más o menos identificadas las personas individuales afectadas –personas directamente ofendidas por el delito-, las asociaciones pueden intervenir como tales –incluso constituirse en actores civiles-, en la medida en que se cumplan dos presupuestos a) que estén reconocidas e inscritas con anterioridad al delito perpetrado; y b) que su objeto social se vincule directamente con los intereses afectados por el delito. No basta, entonces, que la asociación este destinada a la protección de estos intereses, sino se requiere que el delito en concreto afecte intereses colectivos o difusos o integre el listado de los crímenes internacionales [Llobet]”²⁶

6. ¿Para ejercer el derecho que confiere el art. 94.4 del Código Procesal Peruano, la asociación requiere estar "legitimada" (es decir, haber sido afectada ella por el delito o contar con la representación de alguna víctima directa)?

El artículo 94.4 del Código Procesal Penal peruano establece que las asociaciones pueden ejercer los derechos y prerrogativas otorgados a las partes directamente ofendidas en procesos penales relacionados con delitos que afecten intereses colectivos o difusos. Estos intereses se refieren a aquellos que pertenecen a un número indeterminado de personas. El artículo también se aplica a los delitos tipificados como crímenes internacionales en los tratados que hayan sido aprobados y ratificados por el Perú. Para ser elegible, la asociación debe tener un objeto social directamente relacionado con el interés protegido y debe haber sido legalmente reconocida e inscrita antes de la comisión del delito investigado.

El derecho peruano, en consonancia con los estándares internacionales, afirma claramente el derecho de las organizaciones no gubernamentales (asociaciones) a representar a las víctimas de daños colectivos. Los únicos dos requisitos exclusivos son 1) que el objeto de la organización esté directamente relacionado con el interés colectivo en juego y 2) que haya sido legalmente constituida con anterioridad a la comisión de los actos presuntamente delictivos. En consecuencia, negar a una asociación el derecho a participar con base en motivos ajenos a estos dos criterios constituiría una violación no solo de la legislación nacional, sino también de los instrumentos jurídicos internacionales que protegen estos derechos.

Cualquier interpretación en sentido contrario violaría tanto el marco jurídico internacional como la literalidad de la legislación nacional que reconoce la legitimación de las organizaciones de la sociedad civil para representar a las víctimas de corrupción y buscar la reparación por los daños causados a derechos colectivos y difusos.

²⁶ San Martín Castro, César, *Derecho Procesal Penal Lecciones*, Revisada aumentada y actualizada, Tercera Edición Junio 2024

Algunos precedentes ejemplares para interpretar el alcance del interés de las asociaciones civiles en casos de vulneración a derechos colectivos provienen de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México (SCJN).

En el Amparo en Revisión 323/2014 resuelto en marzo de 2015 dos asociaciones civiles promovieron un juicio de amparo indirecto contra diversas omisiones de autoridades mexicanas relacionadas con la fiscalización del gasto público educativo correspondiente a los ejercicios fiscales de 2009 y 2010. Las organizaciones denunciaron la inacción del Estado en investigar y sancionar el mal uso de recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) y del Ramo 25, lo cual afectaba el derecho humano a la educación. Sin embargo, la jueza de distrito sobreseyó el caso al considerar que las asociaciones carecían de interés legítimo, ya que no eran titulares individuales del derecho presuntamente violado.

La Primera Sala de SCJN atrajo el caso por su relevancia y, en una decisión unánime, revocó la resolución. Estableció que para evaluar si una asociación civil tiene interés legítimo en un juicio de amparo, debe realizarse un análisis integral de tres elementos: (a) la naturaleza del derecho invocado; (b) su vinculación con el objeto social de la organización; y (c) la posible afectación a su esfera jurídica. En este caso, la Corte determinó que el derecho a la educación tiene una dimensión colectiva y compuesta, y que la asociación promovente, al tener como objeto social la evaluación del sistema educativo y la fiscalización del gasto público en la materia, se encontraba en una posición especial frente al derecho afectado.

Asimismo, la Corte reafirmó que tras la reforma constitucional de 2011, el juicio de amparo debe interpretarse conforme a los principios pro persona y de efectividad de los derechos humanos. En este sentido, el interés legítimo permite la intervención de actores que, sin ostentar un derecho subjetivo tradicional, sí poseen un vínculo cualificado con el derecho en cuestión y cuya esfera jurídica se ve afectada por omisiones del Estado. Finalmente, la Corte sostuvo que una eventual concesión del amparo generaría un beneficio específico para la asociación al permitirle ejercer libremente su objeto social, reforzando su legitimación y confirmando que el principio de relatividad de las sentencias no puede ser invocado para restringir indebidamente el alcance protector del amparo en materia de derechos colectivos.²⁷

Este enfoque se reforzó posteriormente con un segundo precedente relevante, el Amparo en Revisión 839/2019 que afirmó que las organizaciones de la sociedad civil pueden ejercer acciones judiciales en defensa de derechos colectivos, como el medio ambiente sano, incluso cuando su objeto social sea la defensa general de los derechos humanos y sin necesidad de haber intervenido previamente en ese campo tan específico.

²⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala. *Amparo en Revisión 323/2014*, resuelto el 11 de marzo de 2015, en *Cuadernos de Jurisprudencia: Interés legítimo en el juicio de amparo*, primera edición (Ciudad de México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2024), 97–101. Disponible en: https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/publication/documents/2025-01/CDJ_Inter%CC%81s%20legi%CC%81timo_digital.pdf.

La SCJN enfatizó que ciertos derechos humanos —como la salud y la protección de un medio ambiente sano— cuentan con una relevancia o repercusión social particular que los distingue de otros derechos humanos, por lo que para proteger estos derechos de trascendencia social y difusa, toda asociación civil u organización no gubernamental cuyo objeto social sea de protección a los derechos humanos —aun en un sentido genérico— está legitimada para promover un juicio de amparo en su defensa, en tanto son derechos humanos susceptibles de tutela judicial en amparo.

La Corte subrayó que el análisis del interés legítimo debe hacerse desde una dimensión objetiva y flexible, evaluando los bienes jurídicos en juego y la especial posición de la organización en su defensa, en lugar de aplicar criterios estrictos centrados en la naturaleza subjetiva de la quejosa o una literalidad rígida del objeto social. Este estándar se basa en los principios *pro actione*, *pro persona* y el principio de precaución ambiental, y resalta que la participación de las organizaciones no gubernamentales en la defensa de bienes públicos como la salud o el medio ambiente no puede estar limitada por requisitos formales que vacíen de contenido el acceso a la justicia.²⁸

Esta interpretación también ha sido ampliada no sólo para impugnar actos concretos, sino también para impugnaciones mediante juicio de amparo en contra de normas generales vía control abstracto de constitucionalidad en el año 2023, al resolver el amparo en revisión 79/2023, el cual sostuvo que las organizaciones de la sociedad civil pueden acudir al juicio de amparo para impugnar normas generales que afecten derechos humanos de naturaleza colectiva, sin necesidad de demostrar un daño individualizado, siempre que su objeto social esté vinculado a la defensa de tales derechos.²⁹

Con base en los precedentes citados, resulta viable que la interpretación del artículo 94.4 del Código Procesal Penal peruano debe ser expansiva y funcional, y no limitarse a una lectura formalista o literal del objeto social contenido en el acta constitutiva de la asociación. Las decisiones en el derecho comparado demuestran que lo relevante es identificar si la organización se encuentra en una posición calificada para contribuir a la defensa de un derecho colectivo, ya sea por la naturaleza de su misión, su actuación cotidiana o el impacto concreto que tendría la afectación en su esfera jurídica.

Por tanto, pese a que en el caso concreto, PROETICA sí tiene un mandato concreto y específico en su estatuto relacionado con la promoción de la integridad y la lucha contra la corrupción, en general no debe exigirse que las asociaciones tengan necesariamente como objeto expreso y exclusivo “combatir la corrupción” para estar legitimadas en procesos penales relacionados con daños a bienes colectivos derivados de este fenómeno.

²⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Segunda Sala. *Amparo en Revisión 839/2019*, resuelto el 6 de mayo de 2020, en *Cuadernos de Jurisprudencia: Interés legítimo en el juicio de amparo*, primera edición (Ciudad de México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2024), 146–151. https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/publication/documents/2025-01/CDJ_Inter%CC%81s%20legi%CC%81timo_digital.pdf.

²⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Interés legítimo en el juicio de amparo indirecto,” Semanario Judicial de la Federación, registro digital 2027536. Disponible en: <https://sjfsemanal.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2027536>

Basta con que su objeto social esté vinculado a la promoción o defensa general de los derechos humanos, y que pueda deducirse razonablemente—a partir de su trayectoria, actividades públicas o líneas de trabajo—que su participación en el proceso es coherente con su propósito institucional. Limitar el análisis exclusivamente al tenor literal del acta constitutiva sería desconocer el carácter dinámico y transversal del trabajo de muchas organizaciones de la sociedad civil, además de vaciar de contenido la garantía de acceso a la justicia reconocida tanto por la normativa nacional como por los estándares internacionales.

En consecuencia, una lectura conforme a un parámetro de internacional de derechos humanos del artículo 94.4 exige que la autoridad jurisdiccional interprete el vínculo entre la asociación y el derecho colectivo afectado de manera amplia, razonable y orientada a la efectividad, permitiendo así la participación de organizaciones que —aunque no se autodefinan exclusivamente como “anticorrupción”— promueven activamente valores como la transparencia, la legalidad, la integridad pública o el control democrático del poder. Esta interpretación no solo es compatible con el texto legal, sino que además fortalece la protección de intereses difusos y refuerza el papel de la sociedad civil como actor clave en la lucha contra la impunidad.

B. Estándares internacionales en materia de corrupción aplicables a Perú

La UNCAC Coalition destaca que hay fuentes de derecho internacional que son relevantes para abordar las obligaciones internacionales en materia de corrupción, derechos humanos y corrupción de Perú, y que pueden traducirse en un entendimiento del sistema de legitimación que incluya a una organización de la sociedad civil como lo es PROÉTICA para acudir a un proceso penal como este.

Perú firmó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) el 10 de diciembre de 2003, durante la Conferencia de Alto Nivel sobre la CNUCC celebrada en Mérida, México, y la ratificó mediante el Decreto Supremo N.º 075-2004-RE el 19 de octubre de 2004, convirtiéndose en el primer país de América del Sur en ratificar y aprobar la convención.³⁰

³⁰Huaita, Marcela. *UN Convention Against Corruption Civil Society Review: Peru 2011*. Proética, National Council for Public Ethics, 2011, página 1. <https://uncaccoalition.org/files/cso-review-reports/year1-peru-report.pdf>.

El artículo 13³¹ de la CNUCC establece la importancia de la participación de la sociedad en la lucha en contra de la corrupción, y señala que cada país adoptará medidas adecuadas, dentro de los medios que disponga, y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción, además señala que esa participación deberá reforzarse con medidas, como la que a continuación se transcribe:

“Cada Estado Parte adoptará medidas apropiadas para garantizar que el público tenga conocimiento de los órganos pertinentes de lucha contra la corrupción mencionados en la presente Convención y **facilitará el acceso a dichos órganos, cuando proceda, para la denuncia, incluso anónima, de cualesquier incidentes que puedan considerarse constitutivos de un delito tipificado** con arreglo a la presente Convención.”³² Por otro lado, la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC) establece en el artículo III las medidas preventivas que los países se comprometieron a aplicar en sus sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer, específicamente los mecanismos para **estimular la participación de la sociedad civil** y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.³³

³¹ Artículo 13. Participación de la sociedad

1. Cada Estado Parte adoptará medidas adecuadas, dentro de los medios de que disponga y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción, y para sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como a la amenaza que ésta representa. Esa participación debería reforzarse con medidas como las siguientes:

a) Aumentar la transparencia y promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones;
b) Garantizar el acceso eficaz del público a la información;
c) Realizar actividades de información pública para fomentar la intransigencia con la corrupción, así como programas de educación pública, incluidos programas escolares y universitarios;
d) Respetar, promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la corrupción. Esa libertad podrá estar sujeta a ciertas restricciones, que deberán estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:
i) Garantizar el respeto de los derechos o la reputación de terceros;
ii) Salvaguardar la seguridad nacional, el orden público, o la salud o la moral públicas.

2. Cada Estado Parte adoptará medidas apropiadas para garantizar que el público tenga conocimiento de los órganos pertinentes de lucha contra la corrupción mencionados en la presente Convención y facilitará el acceso a dichos órganos, cuando proceda, para la denuncia, incluso anónima, de cualesquier incidentes que puedan considerarse constitutivos de un delito tipificado con arreglo a la presente Convención.

³² Ibid.

³³ Artículo III Medidas preventivas

A los fines expuestos en el Artículo II de esta Convención, los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer:

(...)

8. Sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad, de conformidad con su Constitución y los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno.

Adicionalmente, el artículo 2º de la Carta Democrática Interamericana reconoce que “...la democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional”.³⁴ Los Estados signantes de dicha Carta, como el Perú, han reconocido consistentemente que la participación de la sociedad civil constituye un elemento esencial para fortalecer la gobernabilidad democrática y, en especial, para combatir la corrupción. Por ejemplo, en la Declaración de Lima de 2018 se reafirmó el compromiso de los Estados miembros de adoptar medidas para involucrar activamente a la sociedad civil en la prevención y lucha contra la corrupción. En particular, los países acordaron “[i]ncentivar la participación eficaz del sector privado en las políticas públicas de prevención y combate de la corrupción”³⁵, así como “...mejorar las condiciones para la efectiva participación de la sociedad civil, organizaciones sociales, academia, sector privado, ciudadanos y otros actores sociales en el seguimiento de la gestión gubernamental, incluyendo el establecimiento de mecanismos de prevención, canales de denuncia de posibles actos de corrupción, así como facilitar la labor de los observatorios ciudadanos u otros mecanismos de control social, incentivando la adopción de mecanismos de participación electrónica”.³⁶

Otras obligaciones que tiene el estado de Perú desde la Convención Americana de Derechos Humanos y que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado para los casos de corrupción que tienen una aplicabilidad muy concreta, se explican a continuación:

a) La obligación de respetar los derechos humanos

El artículo 1.1 de la Convención Americana establece la obligación de los Estados de respetar y garantizar los derechos humanos sin discriminación. Esto implica que el Estado no debe interferir ni obstaculizar el ejercicio de esos derechos. Cualquier violación atribuible a una acción u omisión de una autoridad pública, incluso si actúa fuera de su competencia, compromete su responsabilidad internacional. No es necesario identificar individualmente a los responsables ni probar su intención: basta con demostrar el incumplimiento de una obligación estatal. En el contexto de la corrupción, dicha responsabilidad puede surgir cuando actos corruptos llevan a las autoridades a actuar u omitir acciones contrarias a los derechos protegidos,

³⁴ Organización de los Estados Americanos. Carta Democrática Interamericana, art. 2, AG/RES. 1 (XXVIII-E/01), adoptada en Lima el 11 de septiembre de 2001. Consultada el 10 de julio de 2025. https://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm.

³⁵ Organización de los Estados Americanos. Compromiso de Lima: Gobernabilidad democrática frente a la corrupción, punto 12, VIII Cumbre de las Américas (Lima, Perú, 13–14 de abril de 2018). Consultado el 10 de julio de 2025. https://www.summit-americas.org/LIMA_COMMITMENT/LimaCommitment_es.pdf.

³⁶ *Ídem*, punto 13.

como cuando se privilegian intereses empresariales en detrimento de los derechos humanos, sin justificación adecuada.³⁷

b) Obligación de adoptar medidas para prevenir la vulneración de derechos vinculados a hechos de corrupción.

Los Estados tienen la responsabilidad de garantizar la adopción de todas las medidas necesarias y adecuadas para prevenir actos de corrupción que puedan constituir violaciones a los derechos humanos. Este deber de prevención incluye acciones de tipo jurídico, político, administrativo y cultural que protejan efectivamente dichos derechos y aseguren que cualquier vulneración sea tratada como un acto ilícito, sujeto a sanciones para los responsables y conlleve la obligación de reparar a las víctimas por los daños ocasionados.³⁸

c) Obligación de investigar hechos de corrupción

La Corte Interamericana ha definido la impunidad en los casos *Ivcher Bronstein vs. Perú, el Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú y el caso Bámaca Velásquez vs Guatemala* como “la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana”³⁹ y ha señalado la obligación de los Estados de “combatir tal situación por todos los medios legales disponibles ya que la impunidad propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas”⁴⁰

Esta obligación de investigar conductas que afectan los derechos humanos deriva de la obligación general de garantía establecida en el artículo 1.1. en conjunto con el derecho sustantivo que debe ser amparado, protegido y garantizado. Respecto a esto la Corte IDH ha señalado que “[e]l artículo 25 se encuentra íntimamente ligado con la obligación general del artículo 1.1 de la misma, que atribuye funciones de protección al derecho interno de los Estados Partes, de lo cual se desprende que el Estado tiene la responsabilidad de **diseñar y consagrar normativamente un recurso eficaz, así como la de asegurar la debida aplicación de dicho recurso por parte de sus autoridades judiciales**. A su vez, el deber general del Estado de adecuar su derecho interno a las disposiciones de dicha Convención para garantizar los derechos en ella consagrados, establecido en el artículo 2, incluye la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la observancia efectiva de los derechos y libertades consagrados en la misma, así como la adopción de medidas para suprimir las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen una violación a las garantías previstas en la Convención”.⁴¹

³⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Corrupción y derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 236, 6 de diciembre de 2019, párrafos 250-252. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHES.pdf>

³⁸ *Ibid*, párrafo 255.

³⁹ *Ibid*, párrafo 262.

⁴⁰ *Ibid*, párrafo 261.

⁴¹ *Ibid*, párrafo 262.

En cumplimiento de este deber, cuando las autoridades estatales tengan conocimiento de una conducta que haya vulnerado derechos protegidos por la Convención Americana y que pueda ser perseguida de oficio, están obligadas a iniciar de manera inmediata una investigación que sea seria, imparcial y eficaz, utilizando todos los medios legales disponibles, con el fin de esclarecer los hechos, identificar a los responsables y llevarlos a juicio. A lo largo del proceso de investigación y durante el procedimiento judicial, las víctimas deben contar con amplias oportunidades para participar activamente y ser escuchadas, tanto en lo relacionado con el esclarecimiento de los hechos y la sanción de los culpables, como en la obtención de una reparación justa. Esta investigación debe ser asumida por el Estado como una obligación jurídica propia y no como un asunto de interés privado que dependa de la acción de las víctimas, de los denunciantes o de pruebas aportadas de manera particular.⁴²

En el informe de Corrupción y Derechos Humanos la CIDH señaló que los Estados deben adoptar las medidas necesarias para “facilitar el acceso de las víctimas y denunciantes de hechos de corrupción a recursos adecuados y efectivos tanto para denunciar la comisión de estos hechos como para lograr la reparación del daño sufrido y de esa forma contribuir a prevenir su repetición”.

Estas obligaciones son congruentes y complementarias con los compromisos asumidos por el Estado en el marco de la CNUCC. En su artículo 32, la CNUCC establece que los Estados Parte deben permitir que las víctimas se presenten y que sus opiniones y preocupaciones sean consideradas en las etapas apropiadas del proceso penal. El artículo 35 agrega que los Estados deben adoptar las medidas necesarias para garantizar que las entidades o personas perjudicadas como consecuencia de un acto de corrupción tengan derecho a iniciar acciones legales para obtener indemnización. En ningún momento estas disposiciones se limitan a cierto tipo o número de víctimas o perjudicados, individuales o colectivos.

d) La obligación de garantizar el ejercicio de derechos humanos en condiciones de igualdad y sin discriminación

El principio de igualdad y no discriminación es un eje fundamental del derecho internacional de los derechos humanos, reconocido expresamente en el sistema interamericano a través del artículo II de la Declaración Americana, los artículos 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y el artículo 3 del Protocolo de San Salvador. Este principio, inseparable de la dignidad humana, prohíbe cualquier trato privilegiado o discriminatorio. La corrupción vulnera dicho principio tanto en su dimensión formal —al otorgar beneficios indebidos a ciertos individuos o grupos— como en su dimensión material, al obstaculizar medidas de acción afirmativa destinadas a corregir desigualdades estructurales.⁴³ Los estados tienen la obligación de garantizar que los derechos humanos en su dimensión de igualdad y no discriminación no sean vulnerados por la corrupción.

⁴²*Ibid*, párrafo 263.

⁴³*Ibid*, párrafos 270-272.

e) Grupos vulnerables frente a actos de corrupción: niñas, niños y adolescentes

La CIDH ha destacado una especial preocupación por el impacto de la corrupción en niños, niñas y adolescentes (NNA), un grupo históricamente discriminado y tratado como objeto de protección más que como sujeto de derechos. El derecho internacional reconoce hoy que los NNA son titulares de derechos y deben recibir protección especial y reforzada por parte del Estado, la familia y la sociedad (artículo 19 de la Convención Americana). Para garantizar sus derechos, los Estados deben implementar sistemas integrales de políticas públicas que incluyan planificación, ejecución, monitoreo y evaluación. Estas políticas deben incorporar principios de buena gobernanza, participación social, transparencia y rendición de cuentas, así como mecanismos efectivos de lucha contra la corrupción.

En el informe de Derechos Humanos y Corrupción, la CIDH ha señalado que “considerando la centralidad de los Estados en la implementación de medidas de protección especial y reforzada y el papel de las políticas públicas en la efectividad de estas medidas, es posible afirmar que las consecuencias de la corrupción tienen un impacto grave sobre la garantía de los derechos de las niñas, niños y adolescentes” y “en el ámbito educativo las diversas formas de corrupción imposibilitan la asignación y destinación adecuada de los recursos, impiden la construcción de establecimientos educacionales o generan deficiencias en los materiales o en la edificación. En materia de salud, afligen la atención especializada y pueden tener como grave consecuencia la entrega de servicios y medicamentos de baja calidad. Estas y otras prácticas pueden generar daños de largo plazo y afectar el desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes”.⁴⁴

f) Recurso adecuado e importancia de organizaciones civiles para monitorear

El informe destaca que los mecanismos de reclamo y el acceso a recursos judiciales idóneos y efectivos constituyen la primera línea de defensa de los derechos humanos. El deber de los Estados de proveer recursos judiciales no se limita a una disponibilidad formal, sino que tales recursos deben ser idóneos para remediar las violaciones de derechos humanos.⁴⁵

Estos recursos incluyen la participación de asociaciones civiles que puedan actuar procesalmente en favor de las víctimas de delitos de corrupción que afectan intereses colectivos o difusos a fin de coadyuvar a su defensa y equilibrar la usual relación asimétrica respecto de los perpetradores, especialmente en asuntos públicos.

Este enfoque se encuentra respaldado por el artículo 23.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que reconoce el derecho de toda persona a participar directamente en los asuntos públicos, así como por el artículo 13 de la misma Convención, que garantiza la libertad de expresión e incorpora el control social sobre la gestión pública, al proteger el derecho a buscar, recibir y difundir información de interés general. Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva OC-32/25, ha reafirmado el derecho a defender

⁴⁴ *Ibid*, párrafo 464.

⁴⁵ *Ibid*, párrafos 333-343.

los derechos humanos y que los Estados deben garantizar la posibilidad efectiva de ejercer dicha defensa sin restricciones indebidas.⁴⁶

g) Jurisprudencia interna relevante

En materia de corrupción, el Tribunal Constitucional del Perú ha emitido algunos criterios relevantes. Por ejemplo, al resolver el *Expediente 00016-2019-PI/TC* ha reconocido la lucha contra la corrupción como un principio constitucional implícito, conforme a la interpretación de los artículos 39 y 41 de la Constitución peruana. En un caso emblemático, al analizar la constitucionalidad de la Ley N.º 30737 —Ley que asegura el pago inmediato de la reparación civil a favor del Estado peruano en casos de corrupción y delitos conexos—, el Tribunal resolvió que “*El principio de lucha contra la corrupción no ha sido recogido en la Constitución de 1993 como un principio constitucional expreso. Se trata, pues, de un principio constitucional implícito de igual fuerza normativa. De ahí que se afirme que el Estado, por mandato constitucional, tiene el deber de combatir toda forma de corrupción.*”⁴⁷

El Tribunal Constitucional peruano ha recurrido de forma constante a estándares internacionales y jurisprudencia comparada, citando expresamente el caso *Ramírez Escobar y otros vs. Guatemala* de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para afirmar que “la corrupción no solo afecta derechos individuales, sino que impacta a la sociedad en su conjunto, ya que erosiona la confianza pública en el gobierno y, con el tiempo, en el orden democrático y el Estado de derecho”.⁴⁸

C. Aplicación de los estándares internacionales y nacionales al caso concreto

A partir de los hechos descritos y las normas relevantes del derecho interno e internacional, este apartado desarrolla cómo la negativa del Ministerio Público a reconocer la participación de PROÉTICA en el presente caso resulta incompatible con los estándares jurídicos vigentes en materia de lucha contra la corrupción, acceso a la justicia y protección de derechos humanos. En particular, se analiza la legitimación de organizaciones de la sociedad civil conforme al artículo 94.4 del CPP, así como las obligaciones internacionales. Dado que los hechos afectan de manera directa a un grupo históricamente vulnerable como lo son las niñas, niños y adolescentes, se enfatiza la necesidad de adoptar una interpretación expansiva y pro persona que garantice una protección efectiva e inclusiva frente a los efectos estructurales de la corrupción sobre grupos vulnerables.

⁴⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-32/25, Serie A No. 32 (Emergencia Climática y Derechos Humanos), 2025, disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_32_esp.pdf

⁴⁷ Tribunal Constitucional del Perú, *Sentencia 1035/2020, Expediente 00016-2019-PI/TC*, Pleno (caso de la reparación civil a favor del Estado), 2020, disponible en: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00016-2019-AI.pdf>

⁴⁸ *Ibid.*

a) Derecho de participación de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción

El artículo 94.4 del Código Procesal Penal peruano reconoce expresamente que las asociaciones pueden intervenir como parte agraviada en procesos penales cuando se afectan intereses colectivos o difusos, siempre que exista una vinculación directa entre el objeto social de la organización y el bien jurídico protegido. En este caso, PROÉTICA es una organización dedicada a la lucha contra la corrupción, legalmente registrada con anterioridad a los hechos investigados, lo que satisface plenamente los requisitos establecidos en la norma.

La negativa del Ministerio Público a reconocer su participación desconoce, además, los compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano. En particular, el artículo 13 y otros artículos de la CNUCC, exigen a los Estados parte adoptar medidas para garantizar la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en la prevención y combate a la corrupción. Disposición semejante se encuentra en el artículo III de la CICC), que obliga a los Estados a fortalecer mecanismos de participación social en estos esfuerzos.

h) Obligación de investigar actos de corrupción que comprometen derechos humanos

La Corte IDH ha establecido de forma reiterada, entre otros en los casos *Bámaca Velásquez vs. Guatemala*, *Ivcher Bronstein vs. Perú* y *Tribunal Constitucional vs. Perú*⁴⁹, que el deber de investigar posibles violaciones a derechos humanos implica una obligación jurídica propia del Estado, que debe realizarse de manera seria, imparcial y eficaz. Este deber incluye también el respeto al derecho de las víctimas a participar en todas las fases del proceso.

En este caso, los actos de corrupción denunciados —que incluyen la manipulación de controles sanitarios y la entrega de alimentos potencialmente dañinos a niñas, niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad— afectan directamente derechos fundamentales como la salud, la integridad personal y la vida digna. Ello activa la obligación reforzada del Estado de garantizar el respeto a la obligación de investigar los actos de corrupción, y en el caso, permitir una investigación que permita esclarecer los hechos, identificar a los responsables y garantizar la reparación a las víctimas, conforme a los artículos 1.1, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).

Además, la Corte IDH en el caso *Andrade Salmón vs. Bolivia* reconoció el vínculo inescindible entre la lucha contra la corrupción y la democracia. Concretamente, la Corte concluyó que “[l]a sana lucha contra la corrupción y la deseable persecución de los delitos contra la administración pública, no es admisible que se perviertan desviándose en un recurso lesivo a la

⁴⁹ Véase, entre otros los casos: Corte IDH. Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 186; Corte IDH, recuperado de: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_74_ing.pdf. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú, Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 123; Corte IDH, recuperado de: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_71_esp.pdf. Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C No. 70, párr. 211, recuperado de: https://cidh.oas.org/Indigenas/seriec_91_esp.pdf

*democracia...”*⁵⁰ Por otro lado, la Corte IDH ha protegido derechos vinculados a la participación en asuntos públicos, como la libertad de expresión y el acceso a la información para permitir el escrutinio ciudadano de la gestión estatal en términos del artículo 13 de la CADH.⁵¹ Entonces, se ha establecido que el alcance del artículo 13 no solo “...*contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea*”.

Por lo tanto, tomando en cuenta el parámetro presentado, la negativa del Ministerio Público a permitir la participación de PROÉTICA en este caso constituye una omisión incompatible con la obligación reforzada del Estado de investigar actos de corrupción que afectan derechos humanos fundamentales. Tal como lo ha establecido en los precedentes señalados, el deber de investigar no es una mera formalidad procesal, sino una obligación jurídica propia del Estado que debe cumplirse de manera seria, imparcial y efectiva, garantizando además la participación activa de las víctimas y de quienes representan intereses colectivos legítimos.

En este caso, los hechos denunciados —relativos a presuntas irregularidades en la entrega de alimentos potencialmente contaminados a niñas, niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad— comprometen derechos como la salud, la integridad personal y la vida digna. Frente a esta situación, el Estado tiene el deber de conducir una investigación eficaz que no solo esclarezca los hechos y sancione a los responsables, sino que también garantice la participación de actores afectados.

i) Reconocimiento del interés colectivo y legitimación conforme al artículo 94.4 del Código Procesal Penal

La decisión del Ministerio Público de rechazar el apersonamiento de PROÉTICA por no acreditar un “vínculo directo con víctimas determinadas” revela una interpretación restrictiva e incompatible con el concepto mismo de intereses colectivos o difusos, que por definición no requieren la identificación individualizada de personas afectadas. La exigencia de un vínculo

⁵⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Andrade Salmón vs. Bolivia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de diciembre de 2016. Serie C No. 330, párr. 178. Consultado el 11 de julio de 2025. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_330_esp.pdf.

⁵¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Andrade Salmón vs. Bolivia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de diciembre de 2016. Serie C No. 330, párr. 178. Recuperado de: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_330_esp.pdf; Caso Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párr. 197. Recuperado de: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_esp.pdf; Caso Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2015. Serie C No. 309, párr. 261. Recuperado de: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_309_esp.pdf.

particular con víctimas concretas, como los estudiantes de Puno identificados en otra carpeta, desnaturaliza la finalidad del texto en el artículo 94.4 CPP.

Cabe recordar que la norma procesal penal especial prevalece sobre normas supletorias, y que no corresponde aplicar disposiciones del Código Procesal Civil (como el artículo 82) con el objetivo de restringir el contenido del artículo 94.4 cuando existe regulación procesal penal específica sobre legitimación. De lo contrario, se incurre en una violación al principio legal de “ley especial deroga ley general” (*lex specialis derogat legi generali*).

j) Impacto de la corrupción en los derechos de niños, niñas y adolescentes

Tal como lo ha señalado la CIDH en su *Informe sobre Corrupción y Derechos Humanos*, los actos de corrupción tienen consecuencias especialmente graves para grupos en situación de vulnerabilidad. En particular, la CIDH ha destacado que las prácticas corruptas en programas educativos y de salud afectan la efectividad de las medidas de protección reforzada que los Estados deben adoptar en favor de niños, niñas y adolescentes, conforme al artículo 19 de la CADH.⁵²

En el presente caso, los hechos investigados constituyen una afectación directa a este grupo protegido. Ello impone una obligación reforzada al Estado de asegurar canales de participación y vigilancia social que permitan el control ciudadano de estas prácticas. La negativa a permitir la intervención de PROÉTICA, y de cualquier otra organización civil en un caso como este, debilita los mecanismos de rendición de cuentas y contribuye a la perpetuación de escenarios de impunidad.

Dado que este caso incluye la protección de NNA, su condición y las dificultades inherentes para que sus intereses sean representados de manera individual o directa en un proceso penal, es indispensable adoptar una interpretación expansiva y garantista del artículo 94.4 del Código Procesal Penal. Esta norma debe leerse conforme a los principios de interés superior del niño, de acceso a la justicia y de protección efectiva de derechos, permitiendo que asociaciones como PROÉTICA —cuya finalidad institucional se vincula directamente con el interés colectivo comprometido— ejerzan una representación adecuada de estos intereses difusos. Negar dicha participación no solo debilita la protección procesal de un grupo particularmente expuesto a los efectos de la corrupción, sino que contraviene los estándares internacionales que exigen adoptar medidas específicas para garantizar la tutela judicial efectiva en contextos de especial vulnerabilidad de la mano de organizaciones civiles.

k) Violación al derecho al debido proceso, acceso a la justicia e igualdad procesal

El artículo 8 de la CADH garantiza el derecho de toda persona a un debido proceso legal, lo que incluye el derecho a una resolución fundada en derecho, con una motivación suficiente y

⁵² Artículo 19. Derechos del Niño Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado.

congruente.⁵³ El rechazo de la fiscalía, sin análisis sustantivo del artículo 94.4 y con fundamento en normas civiles inaplicables al caso penal, constituye una decisión arbitraria que vulnera el principio de legalidad, la igualdad de armas y el derecho a una tutela judicial efectiva (arts. 8, 24 y 25 CADH).⁵⁴

Además, esta interpretación niega sin justificación objetiva la posibilidad de que una organización social actúe en defensa del interés colectivo en igualdad de condiciones procesales frente a otros actores institucionales, como la Procuraduría Pública. Esta situación crea una desigualdad procesal no justificada, contraria a los principios del debido proceso y al enfoque de protección reforzada que debe regir en causas relacionadas con derechos de grupos vulnerables.

V. CONCLUSIONES

En conclusión, la UNCAC Coalition sostiene que la organización PROÉTICA cumple con los requisitos legales establecidos en el artículo 94.4 del Código Procesal Penal peruano para intervenir como parte agravuada en el proceso penal vinculado al caso Qali Warma. Este caso, relacionado con presuntos actos de corrupción en la provisión de alimentos a niñas, niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad, implica una afectación a intereses difusos cuya titularidad recae en un número indeterminado de personas, lo cual justifica la participación de una asociación civil cuyo objeto social esté directamente relacionado con la defensa del interés colectivo afectado. La negativa del Ministerio Público a permitir la intervención de PROÉTICA se basa en una interpretación restrictiva del artículo 94.4, contraria no solo a su letra y finalidad, sino también a los estándares internacionales que reconocen la participación activa de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción.

La CNUCC, la CICCA y la CADH establecen la obligación de los Estados de facilitar el acceso a la justicia de personas y organizaciones afectadas por actos de corrupción, incluso cuando estas afectaciones tengan naturaleza colectiva o difusa. La exclusión de PROÉTICA del proceso penal no solo desconoce esta evolución normativa, sino que además vulnera principios fundamentales del debido proceso, el acceso a la justicia, el derecho a la salud, y la tutela judicial efectiva,

⁵³ Artículo 8. Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. [...]

⁵⁴ Artículo 24. Igualdad ante la Ley Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley. Artículo 25. Protección Judicial 1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen: a) A garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; b) A desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y c) A garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

especialmente relevantes cuando los derechos afectados corresponden a grupos históricamente vulnerables como los niños, niñas y adolescentes.

Asimismo, la UNCAC Coalition subraya que tanto el derecho interno peruano como la jurisprudencia de la Corte IDH reconocen que el Estado no es el único sujeto legitimado a intervenir en casos de corrupción, y que la representación de víctimas colectivas por parte de organizaciones de la sociedad civil es indispensable para garantizar investigaciones imparciales, sanciones efectivas y reparación del daño.

Por todo ello, la UNCAC Coalition considera que en este caso, corresponde que el órgano jurisdiccional reconozca la legitimación procesal de PROÉTICA, en tanto su exclusión no solo limita el acceso a la justicia de los sectores más vulnerables, sino que debilita los mecanismos de rendición de cuentas en un contexto de corrupción estructural que exige respuestas institucionales coherentes, eficaces y conformes con los compromisos internacionales del Estado peruano.