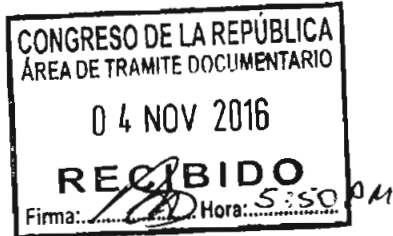




Proyecto de Ley N° 549/2016-CR



**PROYECTO DE LEY DE REFORMA  
CONSTITUCIONAL PARA ESTABLECER LA  
IMPRESCRIPTIBILIDAD DE LOS DELITOS  
COMETIDOS POR FUNCIONARIOS Y  
SERVIDORES PÚBLICOS PARA LA LUCHA  
CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA TRAICIÓN  
A LA PATRIA Y PARA LA DEFENSA DE LA  
SEGURIDAD NACIONAL**

Los Congresistas miembros del Grupo Parlamentario Fuerza Popular, a iniciativa de los Congresistas María Úrsula Ingrid Letona Pereyra, Miguel Ángel Torres Morales y demás Congresistas firmantes, ejerciendo el derecho a iniciativa legislativa dispuesto en el artículo 107° de la Constitución Política en concordancia con lo que establecen los artículos 22° inciso c), 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente:

**PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL PARA  
ESTABLECER LA IMPRESCRIPTIBILIDAD DE LOS DELITOS COMETIDOS  
POR FUNCIONARIOS Y SERVIDORES PÚBLICOS PARA LA LUCHA  
CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA TRAICIÓN A LA PATRIA Y PARA LA  
DEFENSA DE LA SEGURIDAD NACIONAL**

**Artículo Único.- Modificación**

Modifícase el artículo 41° de la Constitución Política, en los términos siguientes:

**“Artículo 41.-** Los funcionarios y servidores públicos que señala la ley o que administran o manejan fondos del Estado o de organismos sostenidos por éste deben hacer declaración jurada de bienes y rentas al tomar posesión de sus cargos, durante su ejercicio y al cesar en los mismos. La respectiva publicación se realiza en el diario oficial en la forma y condiciones que señala la ley.

Cuando se presume enriquecimiento ilícito, el Fiscal de la Nación, por denuncia de terceros o de oficio, formula cargos ante el Poder Judicial.

La ley establece la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos, así como el plazo de su inhabilitación para la función pública.

**El plazo de prescripción se duplica en caso de delitos cometidos contra la Administración Pública, el patrimonio del Estado, y la seguridad nacional, así como en los delitos de traición a la patria.**

En estos casos, la ley puede establecer la imprescriptibilidad de la acción penal cuando sean cometidos por funcionarios o servidores públicos."

Lima, 4 de noviembre del 2016

MARÍA ÚRSULA LETONA PEREYRA  
Congresista de la República



MIGUEL ÁNGEL TORRES MORALES  
Congresista de la República

VERGARA

ROSA MARÍA BARERA


Luis F. Galarreta Velarde  
Portavoz (T)  
Grupo Parlamentario Fuerza Popular

KENJI FUJIMORI

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, 04 de NOVIEMBRE del 2016.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 549 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.

  
-----  
JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPUBLICA



## I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Actualmente, consideramos que existe unanimidad en la opinión pública y en la conciencia general de la ciudadanía sobre la necesidad de luchar contra los delitos de corrupción. Desde el punto de vista constitucional este tipo de delitos deben ser perseguidos y reprimidos en atención al cumplimiento de los deberes primordiales del Estado, entre ellos el de garantizar la plena vigencia de los derechos humanos y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación los mismos que se recogen en el artículo 44° de la Norma Fundamental, a los que podemos sumar el deber del Estado de garantizar que los funcionarios y trabajadores públicos estén efectivamente al servicio de la Nación, mandato que en este caso se desprende de lo establecido en el artículo 39° de la Constitución Política. Inclusive el Tribunal Constitucional ha reconocido expresamente que el buen funcionamiento de la Administración Pública se erige un bien de índole constitucional que es protegido válidamente mediante la intervención del derecho penal. Así, dicho órgano colegiado en la sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2011/AI/TC señaló lo siguiente:

### "4.3 Fines constitucionales de la persecución penal de los delitos de corrupción

14. La persecución penal de los delitos contra la Administración Pública ha sido justificada desde el Derecho penal en el "correcto funcionamiento de la administración pública". A su vez, este Tribunal entiende que ello puede ser entendido también desde una perspectiva constitucional. Así, la intervención en derechos fundamentales (vgr. Libertad personal) que implica esta clase de delitos persigue la oportuna represión de actos que atentan contra principios constitucionales derivados esencialmente del capítulo IV del Título I del Código Penal "De la Función Pública".

15. Al respecto, este Tribunal ha entendido que detrás de las disposiciones de dicho capítulo de nuestra Constitución y en especial del artículo 39° de la Constitución que establece que "...los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación...", subyace el principio de "buena administración" (Cfr. Exps. Ns° 2235-2004-AA/TC; 2234-2004-AA/TC). A su vez, conforme al artículo 44° de la Constitución que establece que "(s)on deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación", tales fines son también atribuibles a los funcionarios y servidores públicos (Exp. N° 008-2005-AI, fundamento N° 14). A su vez, este Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia, en directa alusión al preámbulo de la Convención Interamericana contra la Corrupción ha advertido que la corrupción socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad, el orden moral y la justicia, así como contra el desarrollo integral de los pueblos (Cfr. Exp. N° 1271-2008-HC; 019-2005-AI), por lo que puede afirmarse que los actos en los que los funcionarios públicos atentan contra el correcto desempeño en el ejercicio de sus funciones atentan contra las bases mismas del Estado. En esta misma línea el preámbulo de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción establece que:

"Preocupados por la gravedad de los problemas y las amenazas que plantea la corrupción para la estabilidad y seguridad de las sociedades al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia y al comprometer el desarrollo sostenible y el imperio de la ley". (subrayado agregado).

16. A su vez, no solo cabe considerar que el buen funcionamiento de la Administración Pública constituye un bien de índole constitucional cuya protección podría justificar la intervención del Derecho penal, sino que el propio combate contra toda forma de

corrupción goza también de protección constitucional, lo que este Tribunal ha deducido de los artículos 39° y 41° de la Constitución. (006-2006-CC, resolución de aclaración del 23 de abril de 2007) así como del orden democrático previsto en el artículo 43 de la Constitución (Exp. N° 009-2007-AI, 0010-2007-AI, acumulados, fundamento N° 58). Ello resulta coherente con el Preámbulo de la Convención Interamericana contra la corrupción, la cual establece que

"la Democracia representativa, condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región, por su naturaleza, exige combatir toda forma de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas, así como los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio" (subrayado nuestro).

17. De modo análogo, cabe señalar que este Tribunal para el caso del tráfico ilícito de drogas ha derivado de la obligación constitucional de combatir dicho delito la necesidad de una política nacional para la erradicación absoluta de este flagelo (Exp. N° 020-2005-AI, fundamento 117-118), del mismo modo, el interés constitucional de combatir la corrupción viene reforzado desde la Constitución."

Pero esta necesidad de combatir eficazmente la corrupción a través de la intervención del derecho penal, debe ir aparejada no sólo con una mejora en el sistema de persecución del delito e impartición de justicia, y penas más severas para el caso de delitos cometidos contra la administración pública o que afecten al patrimonio del Estado, sino que además debe ir acompañada por un reforzamiento del ejercicio de la acción penal que permita perseguir eficazmente este tipo de delitos, de tal manera que se evite que estos execrables ilícitos permanezcan impunes, al pretender acogerse a figuras jurídicas como la prescripción. Por estos motivos, es que el presente proyecto de ley propone que la ley puede establecer la imprescriptibilidad de la acción penal cuando los delitos cometidos contra la Administración Pública y el patrimonio del Estado sean cometidos por funcionarios o servidores públicos.

Ahora bien, la lucha contra corrupción para la tutela de los intereses y patrimonio del Estado no es el único asunto que genera en el legislador la exigencia de mejorar el diseño de la política criminal, sino que va sumado a otros bienes jurídicos tutelados de particular relevancia, tales como la seguridad e integridad nacionales, entre otros.

En este sentido, el Tribunal Constitucional reconoce la particular dimensión perjudicial que ocasionan una serie de delitos, tales como la corrupción, el espionaje y la traición a la patria, entre otros, situación que ha advertido, según el referido órgano colegiado, el Constituyente al señalar lo siguiente:

"Una ponderación no menos equilibrada se requiere en un asunto en el que, como en el presente caso, se encuentra directamente involucrada la eficacia de la lucha anticorrupción prevista por el Estado peruano como su principal objetivo en el diseño de la política criminal de los últimos 5 años. No sólo por una cuestión de connotación sociológica, sino porque, en el plano normativo-constitucional, tal como ocurre con el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas, el espionaje, la traición a la patria y el genocidio, el Constituyente ha advertido la dimensión particularmente disvaliosa de los actos de corrupción, por la magnitud de daño que provocan al cuadro material de valores reconocido por la Constitución." (fundamento jurídico 59 de la STC N° 0019-2005-AI/TC)

En este orden de ideas, el presente proyecto de ley propone al tiempo de modificar el artículo 41° de la Constitución lo siguiente:

1. Duplicar el plazo de prescripción en caso de delitos cometidos contra la Administración Pública, el patrimonio del Estado y la seguridad nacional, así como en los delitos de traición a la patria.
2. En casos de estos delitos, que la ley pueda establecer la imprescriptibilidad de la acción penal cuando éstos sean cometidos por funcionarios o servidores públicos.

Tal como señala el Tribunal Constitucional, en la Norma Fundamental se puede advertir la especial relevancia o gravedad que el Constituyente ha dejado establecida para el delito de traición a la patria al justificar que se persiga al Presidente de la República, aún durante su mandato, cuando incurra en dicho delito.

Así, el artículo 117° constitucional establece como una de las excepciones a la inmunidad presidencial, la posibilidad de ser acusado por traición a la patria:

**"Artículo 117.- El Presidente de la República sólo puede ser acusado, durante su período, por traición a la Patria;** por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; por disolver el Congreso, salvo en los casos previstos en el artículo 134 de la Constitución, y por impedir su reunión o funcionamiento, o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral." (énfasis nuestro)

Inclusive el Constituyente alcanzó a plasmar en el texto constitucional, considerando la gravedad del delito cometido, la imposición de la pena de muerte para el supuesto del delito de traición a la patria en caso de guerra:

**"Artículo 140.- La pena de muerte sólo puede aplicarse por el delito de traición a la Patria en caso de guerra,** y el de terrorismo, conforme a las leyes y a los tratados de los que el Perú es parte obligada." (énfasis nuestro)

A tal efecto, cabe precisar que de acuerdo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos los países firmantes están prohibidos de extender la pena de muerte para delitos que no estuvieran ya contemplados con anterioridad en sus territorios.<sup>1</sup> Al momento que Perú ratificó este tratado internacional (julio de

---

<sup>1</sup> **CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS (Pacto de San José)**

**"Artículo 4. Derecho a la Vida"**

1. Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente.

2. En los países que no han abolido la pena de muerte, ésta sólo podrá imponerse por los delitos más graves, en cumplimiento de sentencia ejecutoriada de tribunal competente y de

1978), estaba vigente la pena de muerte para los delitos de traición a la patria en caso de guerra exterior y para otros supuestos. Sin embargo, la Constitución Política de 1979 solo mantuvo la pena de muerte por traición a la patria y eliminó los demás supuestos.

Finalmente, cabe mencionar que este extremo de la reforma constitucional resulta acorde con el resto de deberes primordiales del Estado establecidos por la Constitución Política en su artículo 44° que refiere que "(s)on deberes primordiales del Estado: **defender la soberanía nacional**; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; **proteger a la población de las amenazas contra su seguridad**; y **promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.**" (énfasis nuestro)

## II. ANALISIS COSTO-BENEFICIO

A continuación presentamos los elementos esenciales del análisis costo beneficio, y posteriormente el análisis de ganadores y perdedores.

### a) **ACB:**

Para proyectar el costo-beneficio del proyecto de ley materia de análisis, resulta oportuno identificar el costo que trae la corrupción y el mal manejo de las cuentas públicas por parte tanto de la administración pública como del sector privado.

Una de las principales problemáticas -y que vendría a ser uno de los principales beneficios del proyecto de Ley- es que la corrupción mediante el pago de coimas o sobornos por parte de la empresa al sector público para licitaciones o concursos públicos, genera mayores costos para la empresa en su proceso (que es el costo mismo del soborno o coima). Este mayor costo provoca que el proceso sea menos eficiente porque se destinan fondos de la actividad privada a gastos improductivos. En síntesis, en términos económicos, el soborno viene a ser una pérdida de eficiencia social, que en ningún momento del ciclo productivo se recupera.

Además, según datos oficiales de la Contraloría General de la República se estima anualmente que el costo de corrupción es de S/ 12,600 millones, y se ha detectado denuncias por corrupción a 25,000 funcionarios en los últimos 7 años donde se ha dictado sentencia a 600. Aquí identificamos costos equivalente a 1.6% del PBI sólo en administración pública.

---

conformidad con una ley que establezca tal pena, dictada con anterioridad a la comisión del delito. Tampoco se extenderá su aplicación a delitos a los cuales no se la aplique actualmente.

3. No se restablecerá la pena de muerte en los Estados que la han abolido.  
(...)"

Bajo un enfoque orientado a dinamizar en mayor medida la ejecución de obras públicas, se considera que el beneficio de la aplicación de esta norma estaría representada por:

- El ahorro del Estado estimado en 1.6% del PBI de manera anual, lo que equivale aproximadamente a 47% del déficit proyectado por el Banco Central de Reserva para el 2016. Esta medida es fundamental para mejorar las cuentas públicas del Estado por ser un costo muy oneroso y perjudicial, debido a que no genera rédito para la actividad productiva del país, al estar fuera de la actividad productiva del país y al salir del flujo utilizado para inversión y gasto público.
- Contando que no solo existe costos por parte del Estado sino por la parte privada que realiza sobornos, que según datos del World Bank, Proética y Universidad Católica, equivale entre 1.5% y 3.5% del PBI, lo que equivale a costos cercanos a 27,000 millones de soles. Esto al generar mayores costos, hace que las transacciones no sean eficientes y que esa pérdida de eficiencia no sea recuperada por ninguna de las partes. Además, al ser dinero obtenido de manera irregular no entra a la actividad económica, por lo que no aporta a un mayor dinamismo de la economía. Se calcula que 27,000 millones de soles sean inyectados a la economía y promueva un mayor dinamismo a la economía nacional.
- Otro efecto secundario es la eficiencia que genera la medida al entablar incentivos para que no se comenten delitos de corrupción por parte de públicos y privados. Estos incentivos terminan promoviendo una mayor eficiencia para el gasto público y para las transacciones en el mercado porque se evitan los sobrecostos que ocasiona el mal actuar de las partes involucradas.

De otro lado, los costos asociados a la implementación de la norma serían:

- El costo de la medida es un posible desincentivo a contratar con el Estado a aquellas empresas que están acostumbradas a actuar de forma poco transparente, al haber penas muchos mayores, ocasionando que el costo por ser descubierta se duplica, siéndole no tan rentable participar si proceden de manera incorrecta. Por lo que es posible la reducción del número de empresas en procesos de licitación o concesión con el Estado.
- Otro costo es que muchos empleados interesados en trabajar con el Estado, ya no lo hagan al existir penas graves para trabajar con el sector público. Esto provoca que haya un menor número de personas interesadas en laborar con el Estado.

Como se ha podido expresar, los beneficios de la norma son mucho mayores que los costos que vienen a ser cualitativos, consecuencia de la nueva escala de incentivos en el que se busca apartar los actos de corrupción de la



administración pública y es consecuencia de ser más rígidos con los castigos. Porque se evitan que se dejen de ejecutar obras por transferencia de gestión.

En beneficios potenciales estamos hablando de un ahorro de cerca del 1.6% del PBI, equivalente a casi 50% del déficit proyectado en este año. Y cerca de 27,000 millones ahorrados por el incentivo a no sobornar por parte de la empresa privada. En síntesis, estamos hablando de 39,600 millones de soles como beneficio potencial de la norma, esto equivale al 5% del PBI aproximadamente.

Además, existen efectos en eficiencia que es un ahorro para el Estado lo que puede elevar aún más este beneficio potencial de la norma en cuestión.

#### **b) Análisis de actores principales: ganadores y perdedores**

Ganadores:

Los ganadores con esta iniciativa legislativa son, para empezar, el Estado, porque se colabora a reducir sus gastos improductivos ocasionados por los costos onerosos de la corrupción, que puede reducir 1.6% aproximadamente del PBI en gasto fiscal improductivo.

Otro ganador es la economía en general, debido a que incentivar a que existan menores sobornos puede inyectar a la economía un capital de 27,000 millones de soles que puede ayudar a un mayor dinamismo de la economía porque estos fondos se van directamente al ciclo productivo de la economía. Además de la eficiencia que se logra al reducir costos en las transacciones que provoca la corrupción y que hacen menos rentable la operación.

Perdedores:

Uno de los perdedores es la persona de la administración pública que ve que el riesgo se incrementa al haber un mayor castigo si comete un acto de corrupción. Por lo que en muchos casos desistirá por ser muy costoso lo que puede enfrentar.

Otro perdedor, es aquella empresa acostumbrada a sobornar para resultar ganadora de procesos de manera injusta. Debido a que ahora tendrá que proceder de manera correcta y competitiva, algo a lo que no está acostumbrada.

### **III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

El efecto de la presente iniciativa legislativa sobre la legislación nacional implica la modificación del artículo 41° de la Constitución, manteniendo en su texto la duplicación del plazo de prescripción para el caso de delitos cometidos contra el patrimonio del Estado, ampliándolo para los delitos contra la Administración Pública, el patrimonio del Estado, y la seguridad nacional, así como en los delitos

de traición a la patria. Asimismo, propone que en el caso de estos delitos, la ley pueda establecer la imprescriptibilidad de la acción penal cuando éstos sean cometidos por funcionarios o servidores públicos.

#### **IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA**

La presente iniciativa se encuentra enmarcada en las siguientes Políticas de Estado del Acuerdo Nacional: 1. Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho; 9. Política de Seguridad Nacional; y 26. Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas.