



"Decenio de las personas con discapacidad en el Perú"
"Año de la consolidación del Mar de Grau"

Proyecto de Ley N° 038/2016-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRAMITE DOCUMENTARIO
15 NOV 2016
RECIBIDO
Firma: Hora: 12:30 p.

PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE INCORPORA LA IMPRESCRIPTIBILIDAD DE LA ACCIÓN PENAL E INHABILITACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS Y SERVIDORES PÚBLICOS QUE COMETEN DELITOS DE CORRUPCIÓN

El Grupo Parlamentario Alianza Para el Progreso, por iniciativa del Congresista de la República Richard Franck Acuña Núñez, con la facultad que establece el artículo 107° de la Constitución Política del Estado y conforme a lo dispuesto por los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente propuesta legislativa:

FÓRMULA LEGAL

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
HA DADO LA LEY SIGUIENTE

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE INCORPORA LA IMPRESCRIPTIBILIDAD DE LA ACCIÓN PENAL E INHABILITACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS Y SERVIDORES PÚBLICOS QUE COMETEN DELITOS DE CORRUPCIÓN

Artículo 1°.- Objeto de la Ley

Modifícase el artículo 41 de la Constitución Política del Perú, el mismo que quedará redactado con el siguiente texto:

"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. De existir sentencia condenatoria firme por delitos de corrupción, están inhabilitados de manera permanente para laboral en el Estado conforme a la ley de la materia. El plazo de prescripción se duplica en caso de delitos cometidos contra el patrimonio del Estado. La acción penal por delitos de corrupción es imprescriptible, la ley regula los casos perseguibles.

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]
RICHARD ACUÑA NUÑEZ
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

[Handwritten signature]
MARISOL ESPINOZA CRUZ

[Handwritten signature]
MARISOL ESPINOZA CRUZ
Directiva Portavoz Titular
Grupo Parlamentario

I. EXPOSICION DE MOTIVOS

La presente propuesta legislativa tiene por objeto modificar el Título IV De La Función Pública de la Constitución Política del Perú, incorporando dos nuevas figuras jurídicas: La imprescriptibilidad de la acción penal de los delitos por corrupción y el impedimento permanente a las personas que han sido condenadas por la comisión de delitos de corrupción para poder laborar nuevamente en el Estado independientemente del poder o nivel de gobierno en el que se hubiera cometido el delito.

Esta medida se plantea debido a que la corrupción es un mal que afecta a la sociedad en su conjunto y al Estado en específico, incidiendo sus efectos en las personas más necesitadas, ya que el uso indebido de los recursos públicos o derivación para uso personal de los mismos, determina que no puedan atenderse en muchos casos las necesidades básicas (educación, salud, saneamiento, programas sociales, etc.) para las que fueron destinados; postrando en la pobreza, atraso y exclusión sustancialmente a las poblaciones más necesitadas.

El Secretario General de las Naciones Unidas Ban Ki Moon, en su mensaje con motivo del Día Internacional de Lucha contra la Corrupción de noviembre del 2014¹ señaló: *"La corrupción es un fenómeno mundial que golpea muy especialmente a los pobres, obstaculiza el crecimiento económico incluyente y sustrae fondos sumamente necesarios de servicios esenciales. Desde que nacen hasta que mueren, millones de personas se ven afectadas por la sombra de la corrupción que se cierne sobre ellas."*

La lucha contra la corrupción es importancia gravital para la continuidad y fortalecimiento del sistema democrático peruano, ya que sus efectos perniciosos afectan a toda la población y principalmente, de manera más directa, a las personas más pobres y necesitadas de nuestro país.

La corrupción no es un tema nuevo, ni cultural, ni que tan sólo afecte a nuestro país, el mismo existe desde la propia creación de los estados y sistemas de gobierno, ya que si observamos lo señalado en el libro "Mesopotamia: Historia Política, Económica y Cultural"² del historiador francés Georges Roux, se expresa que:

¹ <http://www.un.org/es/events/anticorruptionday/2014/sgmessage.shtml>

² <https://excavarymemoria.files.wordpress.com/2012/05/georges-roux-mesopotamia-historia-politica-economica-y-cultural.pdf>

"Siendo como es la naturaleza humana no tiene nada de extraordinario el que algunos individuos, el primero de los cuales sería el soberano tratase de apropiarse, a título personal, de las tierras y los bienes que pertenecían a los dioses o a las comunidades familiares, y de explotar al pueblo llano"

Luego haciendo referencia al soberano de Lagash en el 2350 AC señala: *"Los inspectores del palacio intervenían en todos los asuntos, se cobraban elevados impuestos por los matrimonios y funerales, y los altos funcionarios compraban casas por debajo de su valor real. La corrupción reinaba por doquier, los pobres estaban agobiados. El propio soberano se apropiaba de vastos dominios, sus jardines de "cebollas y pepinos" se extendían sobre las mejores tierras de los dioses, y en el colmo de la falta de pudor las hacía trabajar con bueyes y asnos pertenecientes a los templos."*

De lo leído podemos inferir, que los problemas de corrupción, que no es otra cosa que la utilización de un cargo para beneficiarse de manera personal o a favor de un tercero, es tan antigua como la historia misma de las instituciones públicas; de ella no han podido ser ajenas razas, países o credos y que si bien se han efectuado diversas acciones para combatirlas siempre ha encontrado la forma de seguir existiendo.

El Perú no ha sido ajeno a este flagelo y de la lucha contra ella, prueba de lo señalado, es que si revisamos los archivos del Congreso de la República, podemos observar que el Primer Proyecto de Ley que se encuentra registrado en su historia, data del 20 de setiembre 1822 y señalaba:

"...Que ningún Diputado de los que en el día componen el Congreso Constituyente o en adelante hayan de completar su número, pueda, durante el tiempo de su diputación solicitar, ni admitir por sí, ni solicitar para persona alguna empleo, pensión, merced o gracia cualquiera del Poder Ejecutivo, sea el que despache interiormente, o el que en adelante se constituya por el mismo, bajo cualquiera denominación y forma de gobierno que adopte..."³

Es decir establecía mecanismos para impedir la corrupción de los funcionarios públicos, lo cual no se consiguió, ya que años después don Manuel Gonzales Prada afirmaba *"El Perú es un organismo enfermo, donde se pone el dedo brota la pus"*⁴, esta situación no ha cambiado mucho, ya que la corrupción se introdujo en las más altas esferas del poder, afectado los actos de gobernantes, ministros, congresistas,

³ Aprobado en la sesión del 8 octubre de 1822, <http://www4.congreso.gob.pe/archivo/joyas/02.html>

⁴ <http://es.calameo.com/read/000028645785fe14a239a>



miembros de las fuerzas armadas, alcaldes, etc, mucho de los cuales hoy purgan condena como consecuencia de sus actos.

El Perú no ha sido ajeno a este flagelo, por el contrario se introdujo en las más altas esferas del poder, afectando los actos de gobernantes, ministros, congresistas, miembros de las fuerzas armadas, alcaldes, etc, muchos de los cuales hoy purgan condena como consecuencia de sus actos.

Cabe indicar, que Fuad Khouri, ex Contralor General del República cuando informaba los resultados del operativo Cóndor I, indicando que de los recursos auditados se había determinado el 31% de pérdida por actos de corrupción; recientemente el citado funcionario indicaba, que unos S/. 10,000 millones de Nuevos Soles anualmente se pierden por la corrupción⁵, con la consiguiente desatención de las necesidades de la población, ya que este flagelo castiga más al que menos tiene –porque el Estado no puede atender sus necesidades, postrándolos en la pobreza, atraso y exclusión.

De otro lado, según el Estudio efectuado por Julio F. Carrión de la Universidad de Delaware y Patricia Zarate del Instituto de Estudios Peruanos con el apoyo del USAID, denominado "Cultura Política de la Democracia en el Perú, 2010: Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles"⁶, señala que en relación con la percepción de corrupción entre los funcionarios públicos, el Perú ocupa el tercer lugar más alto en la región –sólo superados Trinidad y Tobago y Jamaica–, ocupando también el tercer lugar más alto en términos de víctimas de corrupción, con un 32% de las personas que fueron entrevistadas, siendo México y Bolivia los que detentan los dos primeros lugares.

Ello denota la necesidad de adoptar medidas urgentes que permitan disminuir sustancialmente estas cifras, estableciendo sanciones tan drásticas que desincentiven la realización de estos actos delictivos; para ello deben de efectuarse modificaciones a dos niveles: administrativo y normativo.

Las modificaciones a nivel administrativo deben identificar los puntos críticos de los diversos procesos de adquisición y contratación de bienes y servicios que realiza el Estado, en los cuales puedan establecerse filtraciones de seguridad que permitan realizar actos de corrupción, con el objeto de adoptar las medidas correctivas

⁵ <http://gestion.pe/economia/peru-pierde-corrupcion-estatal-us-3000-millones-al-ano-estima-contraloria-2156708>

⁶ <http://www.vanderbilt.edu/lapop/peru/2010-culturapolitica.pdf>

correspondientes; asimismo, en lo referente al nivel normativo la adopción de medidas que desincentiven la realización de estos tipos penales.

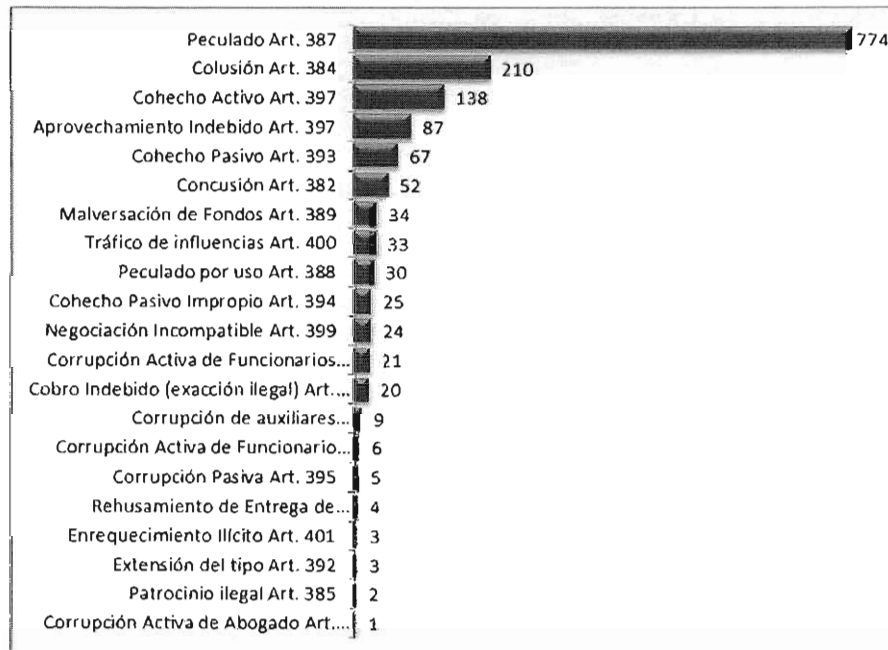
Es importante tener presente, que de acuerdo a la información con la que cuenta la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, ente creado al amparo de la Ley N° 29976, se observa que en el año 2013, se habían condenado por delitos de corrupción a un total de 1548 personas por diverso tipos penales conforme se aprecia en los siguientes cuadros:

Sentencias por delitos de corrupción 2013⁷

Delitos	Número
Peculado Art. 387	774
Colusión Art. 384	210
Cohecho Activo Art. 397	138
Aprovechamiento Indebido Art. 397	87
Cohecho Pasivo Art. 393	67
Concusión Art. 382	52
Malversación de Fondos Art. 389	34
Tráfico de influencias Art. 400	33
Peculado por uso Art. 388	30
Cohecho Pasivo Impropio Art. 394	25
Negociación Incompatible Art. 399	24
Corrupción Activa de Funcionarios Art. 399	21
Cobro Indebido (exacción ilegal) Art. 383	20
Corrupción de auxiliares jurisdiccionales Art. 396	9
Corrupción Activa de Funcionario Art. 398	6
Corrupción Pasiva Art. 395	5
Rehusamiento de Entrega de Bienes... Art. 391	4
Enriquecimiento Ilícito Art. 401	3
Extensión del tipo Art. 392	3
Patrocinio ilegal Art. 385	2
Corrupción Activa de Abogado Art. 398-A	1
TOTAL	1548

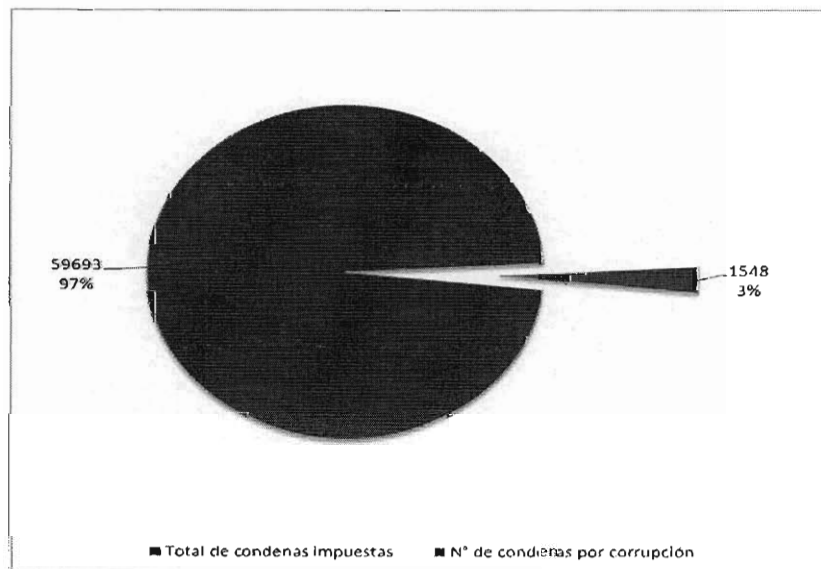
Fuente: Página web Comisión de Alto Nivel Anticorrupción

⁷ <http://can.pcm.gob.pe/sanciones-penales-por-delitos-de-corrupcion/>



Fuente: Pagina web Comisión de Alto Nivel Anticorrupción

Porcentaje de sentencias 2013



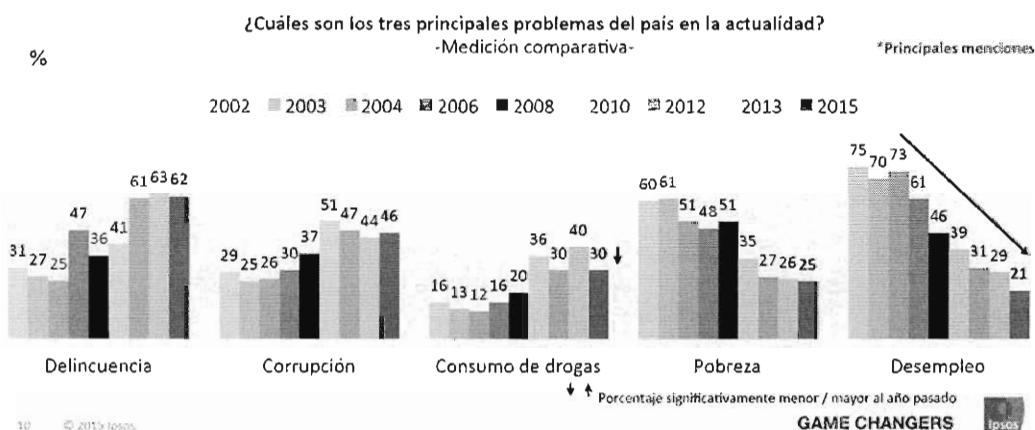
Fuente: Pagina web Comisión de Alto Nivel Anticorrupción

Cabe indicar, que la IX Encuesta Nacional sobre percepción de la corrupción en el Perú 2015⁸, elaborada por la empresa Ipsos Perú por encargo de Proética, se puede observar que la población tiene la percepción que la corrupción es uno de los principales problemas que afronta el país para poder desarrollarse, siendo por tanto considerado, un elemento limitante para crecer como país y mejorar las condiciones de vida de la población, conforme se aprecia de los cuadros siguientes:

PRINCIPALES PROBLEMAS DEL PAÍS



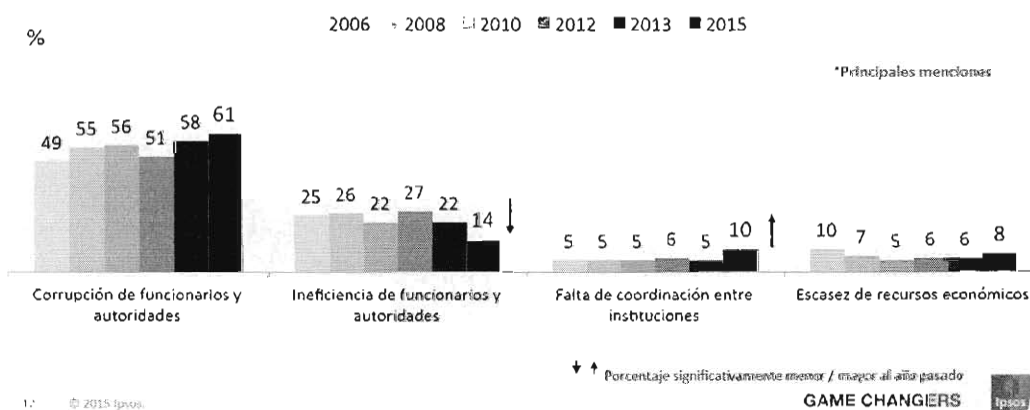
La delincuencia, la corrupción y el consumo de drogas son los problemas que más preocupan a la opinión pública.



PRINCIPALES PROBLEMAS DEL ESTADO PERUANO



La corrupción de funcionarios y autoridades es, por amplio margen, el principal problema percibido en el Estado peruano y se ha incrementado en los últimos años.



⁸ <http://www.proetica.org.pe/wp-content/uploads/2015/12/Informe-completo-de-la-Encuesta-Nacional-sobre-Corrupti%C3%B3n-2015.pdf>

En tal sentido, es necesario adoptar medidas que permitan perseguir y sancionar los delitos de corrupción, realizando todos los esfuerzos necesarios para tal fin; sin embargo, las personas involucradas en este tipo de delitos buscan los mecanismos que les permitan obtener la impunidad, siendo la prescripción uno de los más utilizados.

La prescripción reiteradamente ha sido utilizada como un mecanismo de defensa para evadir o burlar la responsabilidad penal en diversos delitos de corrupción, permitiendo que procesados por estos delitos, salgan del país para retornar años después acogidos a esta figura legal, generando no sólo una percepción de impunidad por parte de la población y descrédito de los organismos del Estado y de la democracia, sino que sobre todo, que la apropiación ilícita de estos recursos no son recuperados ni mucho menos el daño causado es reparado, perjudicando con ello el futuro del país.

Por estos motivos, Alianza Para el Progreso del Perú durante la última campaña electoral planteó en su Plan de Gobierno⁹ la imprescriptibilidad de los delitos de corrupción como mecanismo para luchar contra corrupción y la impunidad, temas que fueron bien recibidos por la población, la cual está ávida de encontrar solución a este flagelo que nos hunde en la pobreza.

Debe tenerse presente, que se entiende como imprescriptible, al carácter de no prescribir una acción, un hecho o derecho; en el ámbito jurídico la imprescriptibilidad no es otra cosa, que la no extinción de la responsabilidad penal por el transcurso del tiempo. Cabe señalar, que en el Perú la imprescriptibilidad es una figura legal que se aplica en diversas situaciones, tal es así que la Constitución considera que los bienes de dominio público son imprescriptibles¹⁰, así como la propiedad de las tierras de las comunidades campesinas¹¹.

En lo que respecta a materia civil, podemos observar que el Código Civil también regula diversas situaciones relacionadas con la imprescriptibilidad, apreciándose que el citado cuerpo normativo regula esta figura en los artículos 136, 373, 664, 865, 927 y 985¹². Del mismo modo, en materia laboral el Tribunal Constitucional ha señalado en el fundamento 4 de la sentencia recaída en el Expediente N° 04272-2006-AA/TC que: "*... este Colegiado ha venido asumiendo una tesis según la cual se dejaba entrever una*

⁹ <http://gestion2.e3.pe/doc/0/0/1/2/7/127371.pdf>

¹⁰ Art. 74° Constitución Política del Perú

<http://www4.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf>

¹¹ Art. 89° Constitución Política del Perú

¹² <http://spij.minjus.gob.pe/CLP/contenidos.dll?f=templates&fn=default-codcivil.htm&vid=Ciclope:CLPdemo>

cierta homologación entre "imprescriptibilidad" e "irrenunciabilidad" de los derechos laborales, de modo que estos no tenían plazo de prescripción para reclamarlos judicialmente. En tal sentido, en la STC 1183-2001- AA/TC se estableció que, "(...) habida cuenta de que los actos por los que se reclama tutela se encuentran asociados a derechos constitucionales de contenido laboral, debidamente adquiridos al amparo de la Constitución de 1979, por lo que su contenido es irrenunciable y, por ende, imprescriptible, conforme al artículo 57 de dicha Carta (...)" (fundamento 2).¹³

Por último en materia penal, la imprescriptibilidad se ha desarrollado en los delitos de lesa humanidad que fueron recogidos por el Estatuto de Roma y que fue ratificado por el Perú el 10 de noviembre del 2001.

Por ello, la iniciativa legislativa busca ampliar los alcances de la imprescriptibilidad a los delitos de corrupción, a efectos de tener un instrumento jurídico que permita perseguirlos, sin que puedan burlar o evadir la justicia a través del paso del tiempo.

II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La iniciativa legislativa que se presenta para análisis y debate tiene una serie de beneficios para la sociedad en su conjunto, tanto en el ámbito económico, social e institucional; en tal sentido podemos observar:

Aspectos económicos: La presente propuesta no irroga gasto alguno al Estado Peruano, por cuanto, tan sólo dota a la sociedad y a administración pública de un nuevo instrumento en la lucha contra la corrupción y que será tomado en cuenta por la administración de justicia al momento de evaluar cada caso concreto.

Busca asegurar que los recursos y bienes públicos sean utilizados en favor de la sociedad y no en beneficio de un particular que pretende apropiarse de ellos.

El Estado contará con un mayor tiempo para tratar de recuperar los bienes ilegítimamente apropiados u obtener las indemnizaciones por los daños que se le puede haber causado.

Aspectos sociales: La presente propuesta brinda a la sociedad un instrumento de persecución y castigo permanente contra las personas que se apropiaron, utilizaron o se beneficiaron con los recursos públicos.

Reafirma el hecho que los recursos y bienes públicos deben ser utilizados adecuadamente y que las personas que pretendan beneficiarse o apropiarse de los

¹³ <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2008/04272-2006-AA.html>

mismos, serán perseguidas para que se sancione y se resarza el daño causado a la sociedad, generando un patrón de conducta positivo para el país

La sociedad podrá sentirse más segura del uso de los recursos públicos, sabiendo que los funcionarios utilizarán los mismos para atender a las necesidades de la población y no para beneficio personal; asimismo, las autoridades contarán con un instrumento que les permita perseguir a los funcionarios que se apropien o beneficien con los mismos.

Aspectos de fortalecimiento institucional: La propuesta fortalece diversas instituciones públicas entre ellas podemos mencionar:

El Poder Judicial en razón que la se dota a la administración de justicia de un instrumento que permita darle mayores plazos y facilidades para sancionar conductas ilícitas

Contraloría General de la República, por cuanto contaría con un mecanismo que permite accionar contra las personas autores de delitos de corrupción, no sólo para castigar el delito sino también para recuperar los recursos públicos.

III. EFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Las modificaciones planteadas buscan establecer nuevas figuras jurídicas, las mismas que no se encuentran contempladas en nuestro marco constitucional. De ser aprobada la iniciativa legislativa, además de la modificación del artículo 41 de la Constitución, también determinará modificaciones en el Decreto Legislativo N° 635 Código Penal, que tendrá que adaptar su redacción al nuevo marco jurídico.

De otro lado, también se tiene que tener presente que el Estado peruano es suscriptor de diversos convenios internacionales de lucha contra la corrupción, entre ellos tenemos la Convención Interamericana Contra la Corrupción (Caracas, 1996), Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (Nueva York, 2003), Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional (Palermo, 2000), Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales (OECD, 1997), Declaración de los 20 líderes de APEC luchando contra la corrupción y asegurando la transparencia (Valdivostok, 2012), entre otros, los cuales establecen el compromiso de establecer mecanismos de lucha contra la corrupción.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta legislativa se vincula con vigésima sexta Política de Estado del Acuerdo Nacional denominada "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", la cual entre aspectos señala, que se debe desterrar la corrupción y promover una cultura anticorrupción.

Debe indicarse que el Acuerdo Nacional, no sólo se ha pronunciado contra corrupción como parte una política de Estado, sino también, que con fecha 06 de octubre del 2009, sus integrantes suscribieron el Pacto Nacional Contra la Corrupción¹⁴ en la cual declaran:

"Nuestro compromiso de llevar adelante esfuerzos conjuntos que permitan la consolidación de nuestro estado democrático y constitucional de derecho, mediante la promoción de valores, difusión de los código de ética, cumplimiento integral de la ley de transparencia y previniendo y sancionando los actos de corrupción, para lo cual expresamos nuestra voluntad de generar mejores instrumentos de gestión que permitan una administración más eficaz y eficiente así como colaborar con la conformación y funcionamiento de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción que coordina el señor Genaro Matute que lleve adelante las coordinaciones necesarias para dicho fin."

Del mismo modo, con fecha 2 de julio del 2010 las fuerzas políticas y sociales reunidas en el Acuerdo Nacional suscribieron el documento denominado "Pacto de Nación Contra la Corrupción"¹⁵, en el cual se establecen una serie de compromisos y estrategias dirigidas a dar cumplimiento al Plan Nacional Anticorrupción, señalando que debe ser sancionado ejemplarmente los actos de corrupción.

¹⁴ <http://acuerdonacional.pe/2009/10/declaracion-por-un-peru-sin-corrupcion/>

¹⁵ http://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2014/06/Pacto_de_Nacion_contra_la_Corrupcion-020710.pdf

CONGRESO DE LA REPUBLICA

Lima, 22 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° 638 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión (es) de CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA