

Proyecto de Ley N° 7056/2023-CR



**PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE
LA APLICACIÓN DE LA CADENA
PERPETUA PARA LOS CASOS
GRAVES DE DELITOS CONTRA LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
COMETIDOS POR FUNCIONARIOS O
SERVIDORES PÚBLICOS EN EL
MARCO DE ACTOS DE CORRUPCIÓN**

El congresista de la República **ALFREDO PARIONA SINCHE**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y en concordancia con los artículos 22 inciso c) 67, 75 y 76 del reglamento del Congreso de la República presenta en siguiente proyecto de Ley.

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República,
Ha dado la Ley siguiente:

**LEY QUE ESTABLECE LA APLICACIÓN DE LA CADENA PERPETUA PARA
LOS CASOS GRAVES DE DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
COMETIDOS POR FUNCIONARIOS O SERVIDORES PÚBLICOS EN EL MARCO
DE ACTOS DE CORRUPCIÓN**

Artículo 1. Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto modificar el Decreto Legislativo 635, Código Penal, para establecer la aplicación de la cadena perpetua para los casos graves de delitos contra la administración pública cometidos por funcionarios o servidores públicos en el marco de actos de corrupción.

Artículo 2. Incorporación del artículo 425-B al Código Penal

Incorpórase el artículo 425-A al Decreto Legislativo 635, Código Penal, con el siguiente texto:

"Artículo 425-A.- Cadena perpetua

Teniendo en cuenta la gravedad del caso, el perjuicio patrimonial al Estado y/o la afectación a la correcta administración pública, la

pena privativa de libertad de cadena perpetua puede ser aplicada a los funcionarios o servidores públicos que cometan los delitos regulados en los artículos 376-A, 381, 382, 383, 384, 385, 387, 388, 389, 393, 393-A, 394, 395, 395-A, 395-B, 396, 397, 397-A, 398, 398-A, 399, 400 y 401”.

Lima, enero de 2024.



Firmado digitalmente por:
PARIONA SINCHE Alfredo
FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 31/01/2024 11:14:37-0500

ALFREDO PARIONA SINCHE
Congresista de la República



Firmado digitalmente por:
QUITO SARMIENTO Bernardo
Jaime FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 02/02/2024 14:20:28-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La corrupción es un mal endémico que golpea al Perú hace mucho tiempo. Es más, de acuerdo con la investigación más completa en la materia, de Alfonso Quiroz, la corrupción nos ha acompañado desde el Virreinato y a lo largo de nuestra historia, no registrándose períodos de nula o baja corrupción durante la República¹. Pese a la antigüedad de esta problemática y a las múltiples formas que se han experimentado para atacar la corrupción en el país, la situación no solo no ha cambiado, sino que, en gran parte, se ha agudizado.

De acuerdo con la estimación de la corrupción e inconducta funcional 2022 y control gubernamental 2023 de la Contraloría General de la República, respecto del perjuicio económico por nivel de gobierno y tipo de gasto, se tienen los datos siguientes:

Estimación por perjuicio económico por nivel de gobierno y tipo de gasto
(En millones de soles)

Gobierno	Abastecimiento		Inversión		RRHH y otros		Total
	Incidencia	Monto	Incidencia	Monto	Incidencia	Monto	
Nacional	14.1%	4247 (39.9%)	12.4%	2113 (19.7%)	8.0%	4336 (43.36)	10 696 (100%)
Regional	14.1%	1215 (15.1%)	20.9%	1986 (24.7%)	19.4%	4837 (60.2%)	8038 (100%)
Local	8.8%	1062 (18.7%)	18.5%	3845 (67.6%)	17.2%	778 (13.7%)	5685 (100%)
Total general	12.80%	6523 (26.7%)	16.80%	7945 (32.6%)	11.90%	9950 (40.7%)	24 419 (100%)

Como puede advertirse, la Contraloría General de la República, que es un órgano técnico y especializado, concluyó que el perjuicio económico a los recursos del Estado por causa de la corrupción comprende miles de millones de soles,

¹ QUIROZ, Alfonso (2013). Historia de la corrupción en el Perú. Lima, Instituto de Estudios Peruanos – Instituto de Defensa Legal.

existiendo información clasificada por regiones, donde se puede vislumbrar que la corrupción está enraizada en todas las administraciones de las regiones del país.

La Defensoría del Pueblo, en agosto de 2023, publicó el reporte denominado “Corrupción en cifras: casos en trámite a nivel nacional”, que identificó la existencia de más de 40 mil casos de procesos sobre corrupción en trámite, desde diciembre de 2022, siendo que las municipalidades son las más perjudicadas por esta causa. Se detalló que “los casos de corrupción en trámite ascienden a 40 095, de los cuales el 16 % (6614 de 40 095) se concentra en Lima, el 9 % (3677) en Áncash y un 8 % (3341) en Cusco. Asimismo, entre 2012 y 2022 se advierte un incremento de más de 1500 % en el número de casos de corrupción en trámite”².

Del mismo modo, la Contraloría General de la República, que es el órgano constitucional cuya misión es “dirigir, ejecutar y supervisar con autonomía el control gubernamental a las entidades públicas, para contribuir al uso eficaz, eficiente y transparente de los recursos públicos”³, a noviembre de 2023, identificó a casi 2200 proveedores que celebraron contratos con el Estado por más de S/ 584 millones, no obstante encontrarse impedidos de hacerlo por ostentar vínculos con altos funcionarios públicos⁴.

Ello da cuenta de que los actos de corrupción en la administración pública están vigentes y no existe un ánimo de enmienda respecto de las nuevas generaciones de funcionarios públicos. Lo más recurrente es que la Contraloría sigue identificando año tras año corrupción en la mayor parte de las entidades que conforman el aparato estatal. Y la corrupción se produce de diversas formas, desde contrataciones amañadas hasta las designaciones irregulares de trabajadores (muchas veces con capacidad de decisión en altos niveles); todo ello, en directo daño al correcto uso de los recursos públicos.

² Recuperado de <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-se-registran-mas-de-40-000-casos-de-corrupcion-en-tramite-en-todo-el-pais/>

³ Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/contraloria/institucional>

⁴ Recuperado de <https://actualidadgubernamental.pe/noticia/contraloria-identifico-a-2200-proveedores-que-contrataron-con-el-estado-por-s-584-millones-pese-a-estar-impedidos/0c556afc-0c3f-423b-83c8-c638b1fd1a42/1>

Dicha situación es de la mayor gravedad, pues el dinero y los recursos económicos que se lleva la corrupción, ahondan en la desigualdad y en la falta de efectividad de la garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Así, debe recordarse que el Tribunal Constitucional ha señalado:

“La corrupción impide el funcionamiento de los objetivos nacionales y el buen desempeño de las instituciones (...), es considerado como uno de los principales problemas del país; esto, a su vez, tiene un impacto negativo en la confianza que muestran los ciudadanos en las entidades públicas, porque mella la legitimidad de tales instituciones y de sus principales autoridades”⁵.

Y es verdad, uno de los objetivos centrales de países en vías de desarrollo, como es el caso del Perú, es la lucha contra la desigualdad y la pobreza; problemas directamente relacionados con la ocurrencia de actos de corrupción en el Estado. Generalmente, los países con porcentajes considerables de pobreza y extrema pobreza, como es el caso del Perú, tienen niveles altos y recurrentes de corrupción. Esta relación se refleja en el hecho de que los recursos para atender las principales necesidades que brindan una vida con dignidad a los ciudadanos se dirigen a los beneficiarios de la corrupción.

Al respecto, el Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (Idehpucp), en un informe titulado ¿Cómo afecta la corrupción a grupos vulnerables?, concluyó que,

“El problema de la desigualdad no solo se refleja en la falta de recursos económicos sino, sobre todo, en la falta de ventanas y espacios de desarrollo de buena calidad. Cuando no hay recursos económicos, difícilmente se puede acceder a educación de calidad -al menos en Perú- y, sin esta, los niños, niñas y jóvenes no tendrán las mismas oportunidades de conocer cuáles son sus derechos y acceder a información que les permita exigir el respeto de aquellos al Estado”⁶.

⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el expediente 00016-2019-PI/TC, fundamento jurídico 9.

⁶ Recuperado de <https://idehpucp.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/2012/07/comentario-yvana.pdf>

En el mismo sentido, en un informe de abril de 2023 del Banco Mundial, se concluyó que “Siete de cada diez peruanos son pobres o vulnerables de caer en pobreza”. Si bien este informe consideró la información que dejó las secuelas de la pandemia del covid-19, lo cierto es que desde antes de esta situación la fragilidad institucional del país, generada en gran parte por la corrupción, era “regular”. El problema, entonces, no es solo la corrupción en sí misma sino, también, la falta de eficacia de las medidas implementadas para luchar contra este mal, que afecta de manera estructural al Estado y a la ciudadanía.

Parece que se olvida que la justicia constitucional suprema ha señalado que,

“(…) la lucha contra la corrupción es un mandato constitucional que se desprende de los artículos 39 y 41 de la Constitución. Admitir la insustentable distinción entre el ámbito legal y constitucional puede servir como excusa para, so pretexto de someterse a la ley, desvincularse de mandatos constitucionales, con la consecuente anarquía del ordenamiento y el descrédito institucional que ello supondría”⁷.

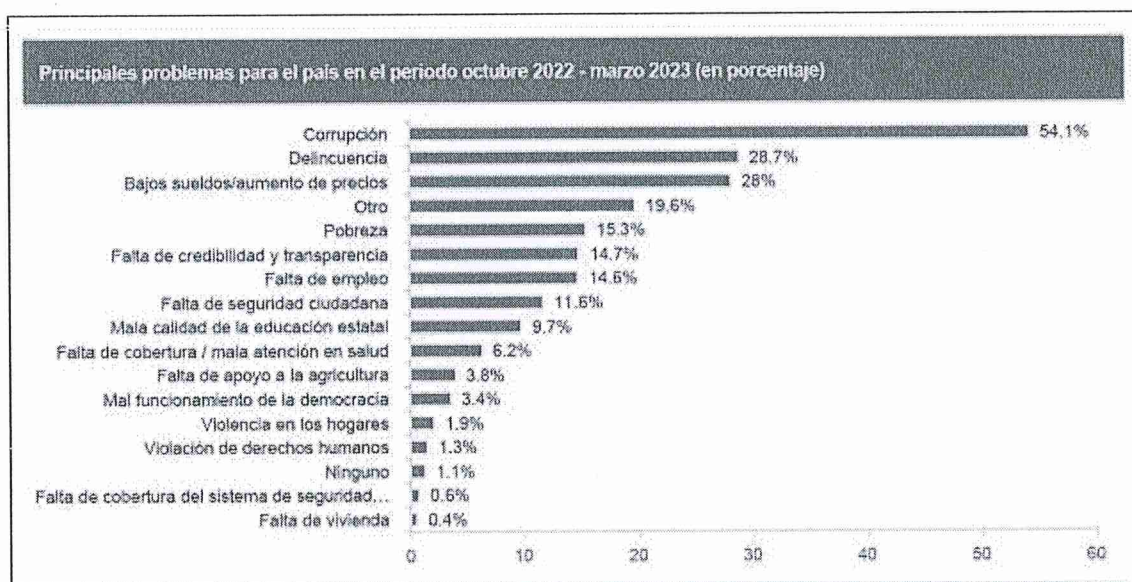
Es decir, la lucha contra la corrupción no es solo un asunto que corresponda a una liberalidad de las autoridades vinculadas con la prevención, el seguimiento o la sanción de las faltas o delitos cometidos por funcionarios públicos. La lucha contra la corrupción es un principio de orden constitucional, calificado como un mandato constitucional. Ello quiere decir que el Estado en su conjunto está en la obligación de reducir y acabar con la corrupción a través de la elaboración e implementación de medidas efectivas.

Por ello, es que dentro de las políticas de Estado del Acuerdo Nacional se halla la “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” (Política de Estado 26). Esto evidencia que la lucha contra la corrupción es una tarea que debe partir de criterios como la coordinación y la transversalidad, siendo un asunto de

⁷ Resolución del Tribunal Constitucional, recaída en el expediente 00006-2006-CC/TC (aclaración), fundamento jurídico 11.

interés prioritario de los titulares de los poderes y principales instituciones del Estado.

A mayor abundamiento, la ciudadanía identifica a la corrupción como el principal problema del país. De acuerdo con el INEI, el 54.1% de la población cree lo propio (análisis octubre 2022-marzo 2023). Ello representó un incremento de 2.4 puntos porcentuales respecto del periodo anterior (octubre 2021-marzo 2022). Es decir, la corrupción es percibida como un problema más grave que la inseguridad ciudadana, por ejemplo.



Fuente: INEI. Elaboración ComexPerú.

Además, las obligaciones del Perú en materia de lucha contra la corrupción no solo parten de normas nacionales de la más alta jerarquía, como es la Constitución; también se encuentran vigentes tratados internacionales que obligan al Estado a efectivizar medidas progresivas eficientes. Es el caso de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) o la Convención Interamericana contra la Corrupción. Precisamente, esta última convención establece en su artículo II, como propósito de la carta: “Promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Partes, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción”.

Ciertamente, uno de los mecanismos para enfrentar la corrupción es el sistema de regulación penal; puntualmente, en lo que corresponde a los delitos contra la administración pública, cometidos por funcionarios o servidores públicos.

En efecto, en el caso peruano, el Código Penal regula en su parte especial un título especializado denominado “Delitos contra la administración pública” (artículos 361 a 426). El bien jurídico protegido de este tipo de delitos corresponde al correcto y regular funcionamiento de la administración pública, lo que, por supuesto, menoscaba el proceder de la corrupción. Así, es importante tener en cuenta los alcances de lo que implica el bien jurídico antes mencionado:

“la administración y la función pública de un Estado pensada y concebida para todos, no pueden beneficiar a ningún sector o persona particular. Por el contrario, la función pública debe guiarse por criterios objetivos, legales y prestacionales propios de una gestión democrática. De este modo, una correcta gestión pública se desprende de los principios y valores propios de la Constitución de una sociedad, la misma que debe apuntar a un sistema social equitativo, justo y democrático. En esta línea, el bien jurídico “correcto y regular funcionamiento de la administración pública” debe ser entendido como la objetiva, legal y prestacional administración o gestión del conjunto de bienes y servicios que el Estado utiliza para el cumplimiento de sus fines constitucionales”⁸.

Siendo la corrupción un concepto que se refiere al “abuso del poder público encargado (por elección, selección, nombramiento o designación) para obtener beneficios particulares (económicos o no), violando la norma en perjuicio del interés general o el interés público”⁹, es indiscutible que la misma atenta contra la parte medular del bien jurídico “correcto funcionamiento de la administración pública”. Y, más aún, tal afectación es de carácter estructural, ya que la corrupción tiene una faceta integral, que puede alcanzar a la administración pública en sus diversos niveles (jerarquía) y alcances (nacional y subnacional).

⁸ MONTROYA VIVANCO, Yván (2015). Manual sobre delitos contra la administración pública. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, p. 35.

⁹ Ídem, p. 18.

Atendiendo a que la afectación del bien jurídico es de la mayor gravedad (porque tiene que ver con el fin supremo del Estado, que es garantizar la dignidad de la persona mediante el cumplimiento del Estado de derecho), también ocurre lo propio con el agente del ilícito, que es el funcionario o servidor público. De acuerdo con Adela Asua Batarrita, los funcionarios públicos, son aquellos que

“ostentan lo que en derecho penal denominamos ámbito de dominio del bien jurídico, son esas personas que se insertan en el organigrama de la Administración: de su actuación desde dentro depende la preservación o el perjuicio de ese bien jurídico. En ese sentido, se trata de identificar a aquellos que tienen un especial dominio y cercanía al bien jurídico, el cual tienen a su merced y en situación de vulnerabilidad”¹⁰.

Ciertamente, el funcionario público no actúa como un ciudadano ordinario, sino como alguien que no solo cumple una función pública en abstracto, sino que tiene a su cargo, como un deber, el correcto uso y administración de recursos y bienes, cuya titularidad es de todos los peruanos. Es decir, el funcionario público es el primer responsable de que los recursos públicos se utilicen en estricta aplicación de la normativa vigente; lo que equivale a decir que su trabajo es, precisamente, resguardar la legal utilización de los bienes que administra el Estado en representación de la integridad de la ciudadanía.

En esa medida, el funcionario público tiene la confianza de la población en que protegerá adecuadamente los recursos que sirven para la garantía de los derechos fundamentales de todos, a través de la adecuada y suficiente prestación de los servicios públicos, como la salud, la educación, la seguridad social, entre otros aspectos que tienen que ver con el cumplimiento del Estado de su deber de asegurar la vida de los ciudadanos en condiciones de dignidad y equidad.

¹⁰ Citado por TORRES PACHAS, David. El concepto de funcionario público y la casación N° 634-2015, p. 17. Recuperado de <https://idehpucp.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/2012/07/COMENTARIO2.pdf>

Por ello, la gravedad de un delito contra la administración pública cometido por un funcionario público es más que evidente, y no debería ser pasado por alto con relación a la sanción que se regula para los casos de otros delitos de gravedad en función del bien jurídico que se protege. En un país como el Perú la corrupción mata, pues los recursos dirigidos a los intereses particulares contrarios al interés público, hacen que no alcance el dinero para contratar a personal médico, para comprar equipos de atención de salud de emergencia, o para solventar programas sociales que luchan contra la desnutrición infantil. También, la corrupción en las designaciones de cargos estatales no permite que se contrate a profesionales por la meritocracia, lo que implica que el servicio público sea deficiente; ello tiene un correlato negativo en campos como la educación pública o la construcción de vías de comunicación, aspectos vitales que definen el desarrollo de un país y el avance en la calidad de vida de sus habitantes.

En tal sentido, la presente propuesta de ley considera que la comisión de este tipo de delitos debe ser castigado con la máxima sanción que prevé el Código Penal, como es la cadena perpetua. Hoy existen delitos como el sicarito, el feminicidio, el secuestro, la explotación sexual, el robo agravado, la extorsión, la sustracción o arrebató de armas de fuego, entre otros, cuya pena en su modalidad más agravada es la cadena perpetua. Es decir, el legislador penal ha considerado que, por su gravedad, merecen la máxima sanción.

Así, el proyecto de ley que se propone, en el marco de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, han considerado que no todos los delitos, sino solo los más graves, en el ámbito de los delitos contra la administración pública, tengan como sanción la cadena perpetua; esto, no como un mandato general, sino como parte del margen de acción que tiene el juez penal para imponer la sanción en atención al particular caso que le toque resolver. Por ello, se ha establecido el juez, para aplicar la cadena perpetua, considerará la gravedad del caso, el perjuicio patrimonial al Estado y/o la afectación a la correcta administración pública.

De este modo, se ha previsto que los siguientes delitos, en tanto sean cometidos por un funcionario o servidor público, puedan tener como sanción la cadena perpetua:

- Artículo 376-A.- Abuso de autoridad condicionando ilegalmente la entrega de bienes y servicios.
- Artículo 381. Nombramiento, designación, contratación, encargatura o aceptación ilegal de cargo.
- Artículo 382. Concusión.
- Artículo 383. Cobro indebido.
- Artículo 384. Colusión.
- Artículo 385. Patrocinio ilegal.
- Artículo 387. Peculado.
- Artículo 388. Peculado de uso.
- Artículo 389. Malversación.
- Artículo 393. Cohecho pasivo propio.
- Artículo 393-A. Soborno internacional pasivo.
- Artículo 394. Cohecho pasivo impropio.
- Artículo 395.- Cohecho pasivo específico.
- Artículo 395-A.- Cohecho pasivo propio en el ejercicio de la función policial.
- Artículo 395-B.- Cohecho pasivo impropio en el ejercicio de la función policial.
- Artículo 396. Corrupción pasiva de auxiliares jurisdiccionales.
- Artículo 397. Cohecho activo genérico.
- Artículo 397-A. Cohecho activo transnacional.
- Artículo 398. Cohecho activo específico.
- Artículo 398-A.- Cohecho activo en el ámbito de la función policial.
- Artículo 399. Negociación incompatible o aprovechamiento indebido de cargo.
- Artículo 400. Tráfico de influencias.
- Artículo 401. Enriquecimiento ilícito.

Como puede apreciarse, se trata de delitos de la mayor gravedad, que implican el aprovechamiento indebido de bienes y recursos públicos por parte de personas que no solo tienen una posición privilegiada, sino que, sobre todo, tienen la obligación de utilizarlos y resguardarlos en atención del interés público. Así las cosas, se ha previsto incorporar el artículo 425-A al Código Penal, en tanto este artículo se enmarca en el Título XVIII, sobre delitos contra la administración pública. Puntualmente, se introduce el artículo 425-A, sobre cadena perpetua, en el capítulo

IV, referido a las disposiciones comunes que se aplican para los delitos contra la administración pública.

En ese sentido, se propone que el citado artículo tenga los siguientes alcances:

“Teniendo en cuenta la gravedad del caso, el perjuicio patrimonial al Estado y/o la afectación a la correcta administración pública, la pena privativa de libertad de cadena perpetua puede ser aplicada a los funcionarios o servidores públicos que cometan los delitos regulados en los artículos 376-A, 381, 382, 383, 384, 385, 387, 388, 389, 393, 393-A, 394, 395, 395-A, 395-B, 396, 397, 397-A, 398, 398-A, 399, 400 y 401”.

EFFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La vigencia de la presente ley no contraviene ninguna norma vigente y se encuentra conforme a la Constitución Política del Perú, sobre todo, con el mandato constitucional de lucha contra la corrupción, que se desprende de los artículos 39 y 41 de la Constitución. Así, el artículo 39 establece que “Todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación”, mientras que el artículo 41 señala: “(...) 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 de la acción penal se duplica en caso de los delitos cometidos contra la Administración Pública o el patrimonio del Estado, tanto para los funcionarios o servidores públicos como para los particulares. La acción penal es imprescriptible en los supuestos más graves, conforme al principio de legalidad”.

El proyecto de ley refuerza el mandato constitucional de que se deben implementar medidas eficaces para hacer frente a la corrupción, problema que es una de las causas centrales para la falta de desarrollo del país y las deficiencias en la atención de los derechos fundamentales en condiciones de calidad y equidad en el territorio nacional.

Por ello, se ha previsto incorporar el artículo 425-A al Código Penal, estableciendo que, teniendo en cuenta la gravedad del caso, el perjuicio patrimonial al Estado y/o la afectación a la correcta administración pública, la pena privativa de libertad de cadena perpetua puede ser aplicada a los funcionarios o servidores públicos que cometan los delitos regulados en los artículos 376-A, 381, 382, 383, 384, 385, 387, 388, 389, 393, 393-A, 394, 395, 395-A, 395-B, 396, 397, 397-A, 398, 398-A, 399, 400 y 401. Todos estos delitos corresponden a los delitos contra la administración pública.

ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa, al reforzar la efectividad de las políticas de lucha contra la corrupción, permite legitimar la actuación del Estado en el deber de protección de la Constitución Política del Perú, en especial, en lo que corresponde al mandato constitucional de ejercer y garantizar una correcta administración pública, cuidadosa de los recursos públicos, que son de titularidad de todos los peruanos.

En este sentido, la sociedad se verá beneficiada, mediante el aseguramiento de un Estado protector de sus derechos fundamentales, pues la erradicación definitiva de funcionarios corruptos del Estado permitirá que los recursos públicos se utilicen para la mejora de la calidad de vida de las personas, mediante la progresiva atención prioritaria de los servicios públicos.

RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL

El presente proyecto guarda relación con el Acuerdo Nacional, Política de Estado 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", en el punto c), referido al destierro de la impunidad, el abuso de poder, la corrupción y el

atropello de los derechos; así como los puntos e) y f) : “(e) promoverá una cultura de respeto a la ley, de solidaridad y de anticorrupción, que elimine las prácticas violatorias del orden jurídico, incluyendo el tráfico de influencias, el nepotismo, el narcotráfico, el contrabando, la evasión tributaria y el lavado de dinero”; y “(f) regulará la función pública para evitar su ejercicio en función de intereses particulares”.

Asimismo, la presente iniciativa legislativa guarda relación con la Resolución Legislativa del Congreso 002-2023-2024-CR, que aprueba la Agenda Legislativa para el Período Anual 2023-2024. En este sentido, se toma en cuenta el Objetivo I, correspondiente a la política de Estado “Fortalecimiento del régimen democrático y Estado de derecho”, referido al tema del funcionamiento correcto de los órganos y organismos del Estado.

Lima, enero de 2024.