



**PROYECTO DE LEY DE REFORMA
CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA
EL ARTÍCULO 62 DE LA
CONSTITUCIÓN**

El congresista de la República **ALFREDO PARIONA SINCHE**, miembro de la BANCADA SOCIALISTA, 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 DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 62
DE LA CONSTITUCIÓN**

Artículo 1. Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto garantizar el Estado de derecho en el Perú con relación a la validez de las relaciones contractuales, precisándose que las condiciones de validez se determinan por la no contradicción del interés público, el que no admite el perjuicio de los intereses nacionales y la tolerancia de actos de corrupción.

Artículo 2. Modificación de la Constitución Política del Perú

Modifícase el artículo 62 de la Constitución Política del Perú, con el siguiente texto:

“Artículo 62. La libertad de contratar garantiza que las partes pueden pactar válidamente según las normas vigentes al tiempo del contrato. **La validez es determinada por la no contradicción del interés público, el que no admite el perjuicio de los intereses nacionales y la tolerancia de actos de corrupción, en cuyo caso se puede**

disponer medidas de suspensión o de cancelación definitiva de manera inmediata.

Los términos contractuales no pueden ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase, **en tanto no se vean afectadas las condiciones de validez a las que se refiere el primer párrafo.** Los conflictos derivados de la relación contractual sólo se solucionan en la vía arbitral o en la judicial, según los mecanismos de protección previstos en el contrato o contemplados en la ley.”

Lima, 10 de febrero de 2025.



Firmado digitalmente por:
QUITO-SARMIENTO Bernardo
Jaime FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/02/2025 13:31:52-0500



Firmado digitalmente por:
PARIONA SINCHE Alfredo
FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/02/2025 11:02:46-0500

ALFREDO PARIONA SINCHE
Congresista de la República



Firmado digitalmente por:
QUITO-SARMIENTO Bernardo
Jaime FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/02/2025 13:32:09-0500



Firmado digitalmente por:
ROBLES ARAUJO Silvana
Emperatriz FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/02/2025 15:01:34-0500



Firmado digitalmente por:
FLORES RAMIREZ Alex Randu
FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/02/2025 16:05:35-0500



Firmado digitalmente por:
DAMLA ATANACIO Pasion
Neomias FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/02/2025 15:13:51-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El artículo 38 de la Constitución Política del Perú establece que “Todos los peruanos tienen el deber de honrar al Perú y de proteger los intereses nacionales (...)”. La norma más importante del ordenamiento jurídico impone que los intereses nacionales deben ser protegidos y superpuestos por todos los peruanos. Si esto es así, con mayor razón esta regla se aplica para los que integran la administración pública.

Los funcionarios y servidores públicos, tal como lo precisa el artículo 39 de la Constitución, se encuentran al servicio de la Nación. Esto implica que en su actuación se debe priorizar aquello que contribuya a la consolidación de los intereses generales del Perú y, a la vez, implica una prohibición evidente, que consiste en evitar impulsar cualquier medida, acción u omisión que perjudique o vaya en contra de los intereses de la Nación.

Los intereses de la Nación tienen coincidencia con lo que se conoce como el interés público, que es un concepto que emplea la jurisprudencia constitucional. Así, en la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 00050-2005-PA/TC, se precisó que el interés público

“tiene que ver con aquello que beneficia a todos; por ende, es sinónimo y equivalente al interés general de la comunidad. Su satisfacción constituye uno de los fines del Estado y justifica la existencia de la organización administrativa.

(...) el interés público, como concepto indeterminado, se construye sobre la base de la motivación de las decisiones, como requisito *sine qua non* de la potestad discrecional de la Administración, quedando excluida toda posibilidad de arbitrariedad”.

Como puede apreciarse, el interés público que debe guiar a plenitud la actuación de quienes integran la administración pública, involucra un nivel preponderante de atención en todo el ejercicio de la función pública. Así, según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, no solo abarca a aquellas

funciones debidamente regladas y especificadas, sino también a las funciones que están comprendidas en el campo de la discrecionalidad. El interés público de ninguna manera se desvanece o se debilita ante las potestades discrecionales que pueda ostentar un sector de trabajadores de la administración pública.

Todo lo contrario, cuánto más nivel jerárquico y capacidad de decisión determinante pueda tener un servidor público, mayor es su responsabilidad de resguardar el interés público, que comprende como primer valor los intereses nacionales. De aquí, que el antes citado artículo 39 de la Constitución señale que “el presidente de la República tiene la más alta jerarquía en el servicio a la Nación”. Con ello, queda claro que los altos funcionarios, que regularmente tienen atribuciones discrecionales de carácter político, están aún más obligados a respetar el interés público en las decisiones que toman, precisamente, porque la discrecionalidad puede determinar que, sin límites, se contradigan los intereses nacionales.

Y ello es así, por cuanto las partes en un contrato donde se comprometen bienes públicos, como el patrimonio dinerario o material de la Nación, no actúan únicamente movidos por los intereses de las partes bajo la lógica del Derecho privado. Si en un contrato entre privados existe la obligación de respetar las normas de orden público (que son de interés público), con mayor razón esta situación se presenta allí donde en el contrato participa el Estado, quien actúa o debe actuar en estricta observación y promoción de los intereses nacionales.

En tal sentido, uno de las exigencias elementales que tiene el Estado cuando se obliga en representación de la Nación es proscribir todo acto que involucre corrupción. Tanto es así que la lucha contra la corrupción, tal cual lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional, configura un principio de orden constitucional y de obligatorio cumplimiento en la integridad del aparato estatal. Al respecto, el Tribunal Constitucional sostiene:

5. 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. (...).

6. Este Tribunal ha precisado que los actos de corrupción no solo resultan contrarios al orden jurídico penal, sino que se encuentran reñidos con los más elementales designios de la ética y la moral y, también, con los valores constitucionales (...).

7. (...) 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. (...) (fundamento 11)”¹.

Dicha línea de razonamiento, además, ha sido plasmada y complementada en reciente jurisprudencia constitucional, donde se analiza la elaboración y aprobación de contratos donde participa el Estado y donde se advierten actos de corrupción. Así, en la sentencia recaída en el expediente 01072-2023-PHC/TC (caso de suspensión de cobro de peajes, Rutas de Lima), el Tribunal Constitucional refiere:

“39. (...) tanto las empresas e inversionistas que sobornan autoridades como los que financian campañas políticas con la subalterna intención de ser beneficiados con contratos con cláusulas leoninas para el interés público tienen que asumir las responsabilidades penales, administrativas y civiles que derivan de su actuar ilícito, en vista de que generaron perjuicios concretos como: [i] el empeoramiento de la calidad de los bienes y servicios públicos, y, [ii] la imposición de sobre costos que inexorablemente serán trasladados a la población. (...)

41. En esa línea, este Tribunal Constitucional considera que en ningún caso resulta viable que Administración pública tolere o minimice la corrupción (...).”

Efectivamente, un contrato suscrito con el móvil de la corrupción es un acuerdo que nace viciado, precisamente, porque contradice los intereses

¹ Sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el expediente 00016-2019-PI/TC.

nacionales. No puede haber ningún acuerdo hecho con corrupción que pueda favorecer los intereses nacionales; precisamente, porque lo que se busca es beneficiar intereses privados que contradicen directamente el interés público. Así, la obra, la concesión o el servicio no se hace pensando en el beneficio a la población en general, sino pensando en el beneficio personal o privado que, regularmente, es la ventaja económica. Si no fuera así, conductas como el peculado, la negociación incompatible o el tráfico de influencias no serían delitos. Ello es así, porque los delitos contra la administración pública contravienen el bien jurídico recaído en el correcto y regular funcionamiento de la administración pública.

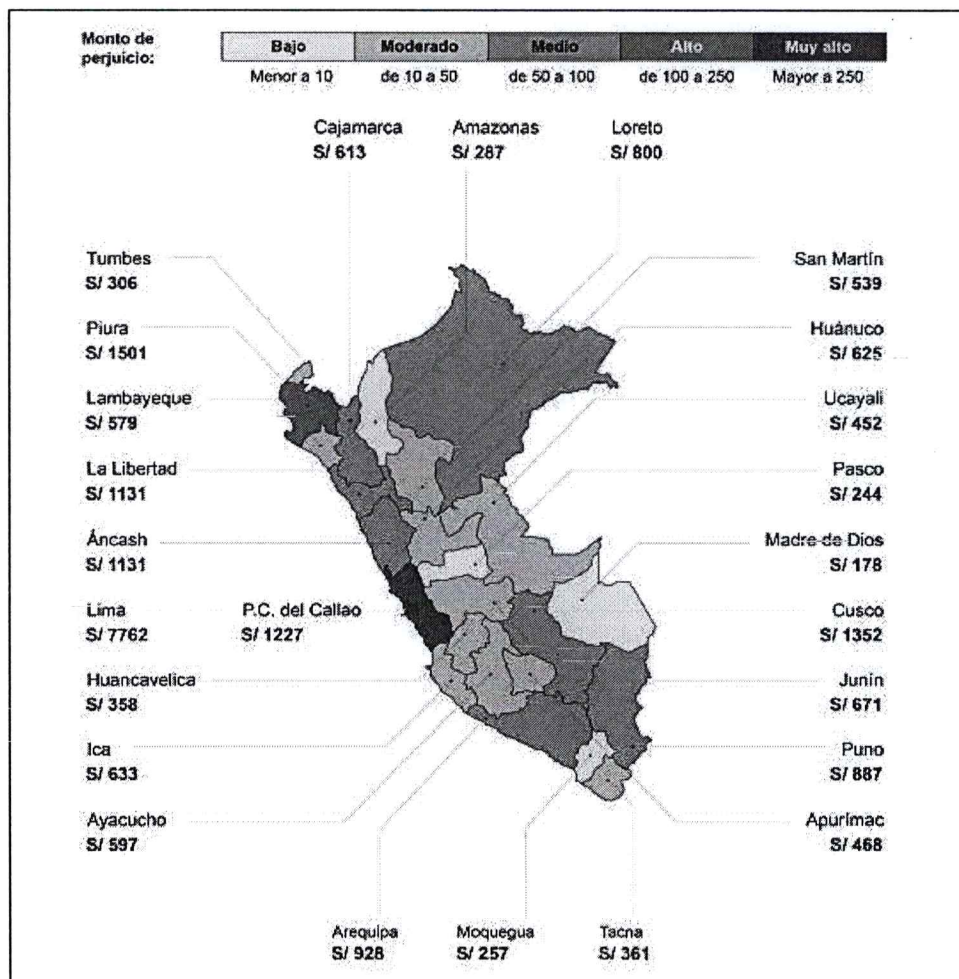
Lamentablemente, la corrupción es un mal endémico en nuestro país y su presencia es cada vez mayor, por lo que no se puede dar ni un centímetro más de tolerancia a esta problemática. Debe tenerse presente que la Contraloría General de la República en los resultados de la Estimación de la Corrupción e Inconducta Funcional de 2023, señaló que el perjuicio generado por la corrupción al Estado asciende a S/ 24,268 millones, siendo que “el mayor daño se registró en las inversiones del Estado, con una incidencia de 17.5%, alcanzando los S/ 8,963 millones comprometidos”².

Dicha situación no es una novedad, pues todos los años el ente contralor emite informes sobre el índice de la corrupción que dan cuenta que esta problemática es recurrente en el país; lo que resulta inadmisibles, pues en un territorio donde hay tantas brechas sociales es indispensable utilizar de manera eficiente los recursos públicos. Que los recursos públicos se destinen al conflicto de interés producido por la corrupción debería configurar un problema social de primera atención por parte de las autoridades en todos los niveles de gobierno.

² Recuperado de <https://gestion.pe/economia/corrupcion-contraloria-corrupcion-genero-perdidas-al-estado-por-s-24-mil-millones-en-2023-noticia/>

Lo más grave es que la corrupción tiene incidencia a nivel nacional, siendo que la totalidad de las regiones está infectada de los actos de corrupción, los que muchas veces se producen por la falta de incentivos para que se generen las denuncias o por las propias estructuras normativas literales que alientan el hecho de que la promoción de la inversión privada debe prevalecer a cualquier precio; incluso, sobre la persecución de los delitos y sobre los intereses nacionales; situación que no se debería validar bajo ningún punto de vista.

En el siguiente cuadro, que resume el costo de la corrupción por departamento (en millones) durante el 2023, elaborado por la Contraloría General de la República, se puede observar la influencia de la corrupción en todas las regiones del país.



Fuente: CGR – Subgerencia del Observatorio Anticorrupción³

Por ello, el artículo 62 de la Constitución, que afirma que los términos contractuales no pueden ser modificados, de ningún modo puede ser entendido bajo una lógica absoluta y al margen del deber que le asiste a todos los peruanos, y con mayor razón a los funcionarios públicos, de defender los intereses nacionales. Si un contrato ha sido elaborado con la finalidad de establecer condiciones onerosas o perjudiciales al Estado para favorecer los intereses privados ¿es intocable, porque no cabe ninguna modificación? Claramente, la respuesta es negativa.

El artículo 62 de la Constitución no puede ser leído con un criterio aislado como si se tratara de una fórmula separada de los valores y principios que

³ Contraloría General de la República (2024). Incidencia de la Corrupción y la Inconducta funcional, 2023. Documento de investigación, Lima.

inspiran el texto constitucional en su integridad. Este artículo debe ser entendido en armonía con el artículo 38 y 39 de la Constitución que establecen la priorización de los intereses nacionales y el deber del servicio a la nación; así como del principio implícito, que reconoce el Tribunal Constitucional, de la lucha contra la corrupción.

Por ello, la presente iniciativa de ley de reforma constitucional busca establecer una precisión formal a la Constitución vigente; pues, lamentablemente, en todos estos años se ha entendido de manera parcializada que los contratos son intocables, así hayan sido hecho con actos de corrupción y con el claro afán de perjudicar el patrimonio de todos los peruanos. La sentencia antes citada, sobre el caso de los peajes de Rutas de Lima, ha abierto, sin duda, la posibilidad efectiva de que los contratos amañados de ilicitud puedan ser suspendidos en atención de los indicios y gravedad del caso.

Así, por ejemplo, en dicha oportunidad se ordenó a Rutas de Lima SAC lo siguiente:

“suspender el cobro del peaje en la Unidad de Peaje Chillón hasta que se adopten las medidas para que cese el acto lesivo vulneratorio de la libertad de tránsito, o hasta que la justicia penal emita los pronunciamientos judiciales correspondientes, con calidad de firmes, que determinen si el contrato de concesión y sus adendas tuvieron un origen ilícito, o no”⁴.

Esto último refleja una situación que urge corregir, que es el hecho de que suele alegarse que mientras no exista una sentencia firme (sin posibilidad de impugnación), no se puede afirmar que hay un atentado contra el interés público, que puede provenir, por ejemplo, de un delito. Y como en el Perú los procesos judiciales pueden durar años y décadas (muchas veces por los actos dilatorios de quien infringió la ley), nunca se toma una decisión

⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 01072-2023-PHC/TC, parte resolutive.

proporcional y se permite, “al amparo de la ley”, impunidad y la continuación de contratos probadamente hechos con corrupción. Parece que se olvida que la proporcionalidad es un principio fundamental a la hora de fijar las sanciones que establece el ordenamiento jurídico con relación a conductas infractoras de la ley. Se trata de que las sanciones deben ser proporcionales con la gravedad de los hechos delictivos cometidos. Como refiere Ivonne Yenissey:

“El principio de proporcionalidad en sentido estricto se aplica una vez aceptada la necesidad e idoneidad de la medida, con el fin de determinar, mediante la utilización de técnicas del contrapeso de bienes o valores y la ponderación de intereses según las circunstancias del caso concreto, si el sacrificio de los intereses individuales que comporta la injerencia guarda una relación razonable o proporcionada con la importancia del interés estatal que se trata de salvaguardar”⁵.

Es el caso de aquellos contratos que no requieren una sentencia para identificar de su propio texto que son perjudiciales para los intereses de la Nación, porque son excesivamente onerosos, porque permiten toda flexibilidad a la contraparte en desmedro del Estado, porque han sido suscritos por funcionarios que tienen probados conflictos de interés, porque permiten incumplimientos permanentes sin sanción, y un largo etcétera. Entonces, aquí la determinación de una suspensión guarda coherencia con el principio de proporcionalidad, que es fundamental en cualquier Estado democrático de derecho. Incluso, hay casos en contratos en Perú, donde los propios agentes privados de los contratos han confesado las coimas entregadas; es decir, donde no hay posibilidad de dudar de que fueron hechos con corrupción y, sin embargo, siguen vigentes al amparo de una interpretación tendenciosa y literal de la Constitución; como si la Constitución estuviera hecha para perjudicarse a sí misma.

Además, tampoco se debe descuidar el hecho de las pérdidas cuantiosas que genera los retrasos y paralizaciones en las obras públicas, que muchas veces

⁵ YENISSEY ROJAS, Ivonne. La proporcionalidad de las penas, 280. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2937/15.pdf>

son avaladas por los contratos o concesiones que son más que permisibles a favor de la contraparte del Estado peruano. Lo que suele ocurrir es el que contrato permite los retrasos y aumentos de los montos a pagar a favor del contratista, mientras en el caso del Estado peruano solo se generan penalidades económicas y desventajas que hacen ver que los acuerdos no son tales sino, más bien, se trata de documentos en claro perjuicio del Estado para beneficiar intereses económicos privados.

La problemática descrita se puede reflejar en el "Reporte de obras paralizadas en el territorio nacional a marzo 2024"⁶, elaborado por la Contraloría General de la República, que refiere que en el Perú se cuenta con un total de 2,324 obras paralizadas, en los tres niveles de gobierno, por un monto inversión que supera los S/ 33 mil 167 millones. Este reporte recoge información de las unidades orgánicas de la Contraloría General de la República, del Sistema Nacional de Información de Obras Públicas (Infobras), del Sistema de Seguimiento de Inversiones (SSI), del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), del Inventario de obras paralizadas del Banco de Inversiones y el sistema Monitor RCC.

Al respecto, el cuadro siguiente resume de manera gráfica la crítica realidad que se replica en todo el país.

⁶ Reporte N° 0004-2024-CG/SESNC. Recuperado de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6280881/5522683-informe-de-obras-paralizadas-en-el-territorio-nacional-a-marzo-2024.PDF?v=1714743572>

Tabla 3. Ubicación geográfica de las obras paralizadas y costos de inversión

Departamento	Costo actualizado		Obras paralizadas		Saldo de inversión por ejecutar S/
	S/.	%	N°	%	
LA LIBERTAD	5,227,214,798	15.8%	75	3.23%	3,577,476,151
AREQUIPA	4,244,430,999	12.8%	112	4.82%	2,281,964,460
LIMA	3,164,583,404	9.5%	180	7.75%	976,180,929
PIURA	2,457,964,340	7.4%	123	5.29%	1,173,819,178
CAJAMARCA	2,231,012,740	6.7%	147	6.33%	1,295,426,337
PUÑO	1,554,892,278	4.7%	288	12.39%	753,385,409
CUSCO	1,547,951,707	4.7%	302	12.99%	476,969,696
ANCASH	1,439,226,948	4.3%	168	7.23%	751,463,133
HUANUCO	1,328,975,202	4.0%	76	3.27%	675,054,478
ICA	1,265,130,625	3.8%	31	1.33%	686,211,492
TACNA	1,225,292,633	3.7%	55	2.37%	676,833,819
UCAYALI	1,183,160,594	3.6%	27	1.16%	324,684,837
MOQUEGUA	968,143,221	2.9%	40	1.72%	358,195,158
APURIMAC	869,248,416	2.6%	125	5.38%	314,969,239
AMAZONAS	819,645,673	2.5%	37	1.59%	589,659,122
HUANCAVELICA	751,507,414	2.3%	85	3.66%	286,935,909
JUNIN	675,436,663	2.0%	93	4.00%	339,474,984
LAMBAYEQUE	662,218,292	2.0%	58	2.50%	145,313,998
AYACUCHO	389,290,815	1.2%	128	5.51%	139,888,009
LORETO	380,400,399	1.1%	61	2.62%	79,265,701
SAN MARTIN	262,497,670	0.8%	43	1.85%	72,142,285
PASCO	176,355,698	0.5%	34	1.46%	84,522,710
TUMBES	161,050,097	0.5%	10	0.43%	111,040,874
MADRE DE DIOS	117,243,276	0.4%	17	0.73%	41,577,244
P. C. DEL CALLAO	64,284,172	0.2%	9	0.39%	24,958,721
Total	33,167,158,078	100.0%	2324	100.0%	16,237,413,871

Fuente: Sistema Nacional de Obras Públicas - Infobras

Elaboración: Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control (SESNC).

Fecha: 31/03/2024

EFFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El proyecto de ley, en virtud del mandato constitucional que impone que todos los peruanos estamos obligados a defender los intereses nacionales, tiene un impacto directo en el fortalecimiento del Estado constitucional de derecho en el Perú.

La iniciativa de ley modifica la Constitución para reforzarla y consolidar sus valores y principios elementales, relacionados con la protección del interés general y la idoneidad funcional de los servidores públicos. Así, se plantea la modificación del artículo 62 de la Constitución vigente, estableciendo la validez de la libertad contractual es determinada por la no contradicción del interés público, el que no admite el perjuicio de los intereses nacionales y la tolerancia de actos de corrupción, en cuyo caso se puede disponer medidas de suspensión o de cancelación definitiva de manera inmediata.

Igualmente, se precisa que los términos contractuales no pueden ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase, en tanto no se vean afectadas las condiciones de validez a las que se refiere el párrafo anterior.

ANALISIS COSTO-BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa, al establecer una medida razonable para hacer frente a la corrupción y a la vulneración constante de los intereses nacionales, tendrá un efecto positivo en el reforzamiento de la legitimidad del Estado. Un Estado eficiente para combatir la corrupción, mediante la garantía de contrataciones idóneas donde se comprometen los intereses nacionales, genera en su población una aceptación deseable. La ciudadanía percibirá que el Estado, en la regulación y su aplicación, prioriza sus intereses y derechos sobre los de cualquier interés particular.

Igualmente, la sociedad se verá beneficiada, mediante el aseguramiento de un Estado protector de sus derechos elementales, los que tiene un efecto

significativo para la sostenibilidad del Estado, la democracia y la mejora de la calidad de vida de las personas.

RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL

El presente proyecto guarda relación con el Acuerdo Nacional, Política de Estado 1: “Democracia y Estado de Derecho”, en el punto 1, referido al “Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho”, cuyo objetivo es defender el imperio de la Constitución y velar por el resguardo de las garantías y libertades fundamentales, teniendo en cuenta que la persona y la sociedad son el fin supremo del Estado. Asimismo, guarda relación con la 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”, que establece que el Estado “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”.

Finalmente, la presente iniciativa legislativa guarda relación con la agenda legislativa vigente, que considera como objetivos la “Democracia y Estado de derecho, Equidad y justicia social, Competitividad en el país y Estado eficiente, transparente y descentralizado”.

Lima, febrero de 2025.