

*“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Universalización de la Salud”*

**PROYECTO DE LEY QUE
ESTABLECE CADENA PERPETUA
PARA DELITOS DE CORRUPCIÓN
DE FUNCIONARIOS Y OTROS
DELITOS CONTRA LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
COMETIDOS DURANTE ESTADO
DE EMERGENCIA**

El Grupo Parlamentario "**UNIÓN POR EL PERÚ**", a propuesta de los congresistas **JAVIER MENDOZA MARQUINA, RUBÉN RAMOS ZAPANA, JIM ALÍ MAMANI BARRIGA, ALEXANDER LOZANO INOSTROZA**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa y conforme a lo dispuesto en el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y en concordancia con los Artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente iniciativa legislativa:

FÓRMULA LEGAL

**LEY QUE ESTABLECE LA CADENA PERPETUA PARA DELITOS DE
CORRUPCIÓN DE FUNCIONARIOS Y OTROS DELITOS COMETIDOS
CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Artículo 1°. Objeto de la ley

La presente ley tiene como objeto establecer la cadena perpetua como sanción contra los delitos de corrupción de funcionarios y otros delitos contra la administración pública y sean perseguidas mediante la incoación del proceso inmediato.

Artículo 2°. Incorporación del artículo 401-D

Modifíquese el Capítulo II del Título XVIII del Código Penal, delitos contra la Administración Pública, y se incorpore el artículo 401-D en los términos siguientes:

*“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Universalización de la Salud”*

Agravante común

Art. 401-D.- Los delitos previstos en los artículos 382º, 383º, 384º, 387º, 388º, 389º, 393, 393º-A, 394º, 395º, 395º-A, 395º-B, 396º, 397º, 397º-A, 398º, 398º-A, 399º, 400º se sancionan con cadena perpetua cuando se cometan durante un estado de emergencia decretado por la autoridad competente.

Artículo 3º.- Modificación del inciso 4 del artículo 446º del Código Procesal Penal

Modifíquese el inciso 4 del Artículo 446º del Código Procesal Penal referido a los supuestos de aplicación del proceso inmediato en los términos siguientes:

Art. 446.- Supuestos de aplicación

1. El fiscal debe solicitar la incoación del proceso inmediato, bajo responsabilidad, cuando se presente alguno de los siguientes supuestos:

[...]

4. Independientemente de lo señalado en los numerales anteriores, el fiscal también deberá solicitar la incoación del proceso inmediato para los delitos de omisión de asistencia familiar, los de conducción en estado de ebriedad o drogadicción **y los supuestos previstos en el artículo 401-D del Código Penal**, sin perjuicio de lo señalado en el numeral 3 del artículo 447 del presente código.

Artículo 4º.- Vigencia de la ley

La presente ley entra en vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano. Comuníquese al señor presidente de la República para su promulgación.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

ÚNICA.- Deróguese toda norma que se oponga a la presente ley.

Lima, 25 de mayo de 2020.

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

1. Generalidades

Se puede definir actos de corrupción como aquellos que constituyen la violación, activa o pasiva, de un deber posicional o del incumplimiento de alguna función específica realizados en un marco de discreción con el objeto de obtener un beneficio extraposicional, cualquiera sea su naturaleza.

El investigador Alfonso Quiroz señala con gran acierto que “El Perú es un caso clásico de un país profundamente afectado por una corrupción administrativa, política y sistemática, tanto en su pasado lejano como en el más reciente. No obstante sus efectos recurrentes y cíclicos, es sorprendente lo poco que sabemos acerca de las causas específicas de la corrupción y sus costos económicos e institucionales en el largo plazo. Este vacío se debe en parte, a imperativos nacionalistas e idealistas entre los historiadores y científicos sociales, quienes han minimizado o restado importancia al papel de la corrupción en la historia nacional. Los expertos internacionales también han contribuido a una perspectiva histórica inadecuada, ya sea por ceder ante las sensibilidades nacionales o por haber adoptado perspectivas condescendientes para con la corrupción. Por otro lado, un excesivo pesimismo histórico obvia las importantes batallas que se libraron contra la corrupción en el pasado, limitando, así, las posibilidades para la contención de la venalidad administrativa, la reversión de la corrupción sistemática y la reestructuración del Estado moderno”¹.

2. La corrupción en la perspectiva de la población latinoamericana

Según la 10.ª edición del *Barómetro Global de la Corrupción en América Latina y el Caribe*² del año 2019 de Transparencia Internacional, la mayoría de los ciudadanos sostienen que sus Gobiernos no hacen lo suficiente para abordar la

¹ W. QUIROZ, Alfonso. *Historia de la corrupción en el Perú*. Lima: 2013, Instituto de Estudios Peruano, p. 43

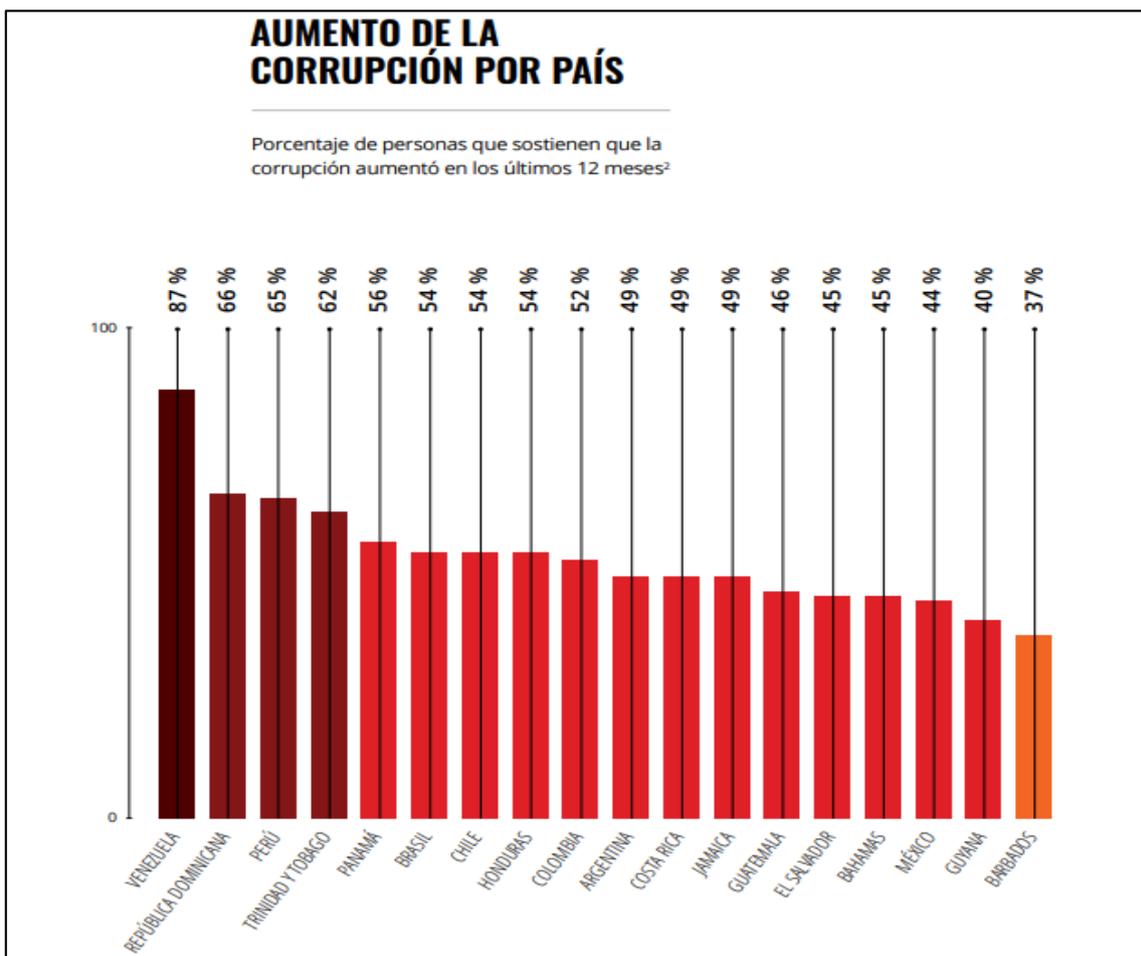
² Transparency International. *BARÓMETRO GLOBAL DE LA CORRUPCIÓN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 2019*. En: https://www.proetica.org.pe/wp-content/uploads/2019/09/GCB_LAC_Report_ES-WEB.pdf

*“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
 “Año de la Universalización de la Salud”*

corrupción y que los niveles de corrupción aumentaron en los últimos 12 meses en toda la región.

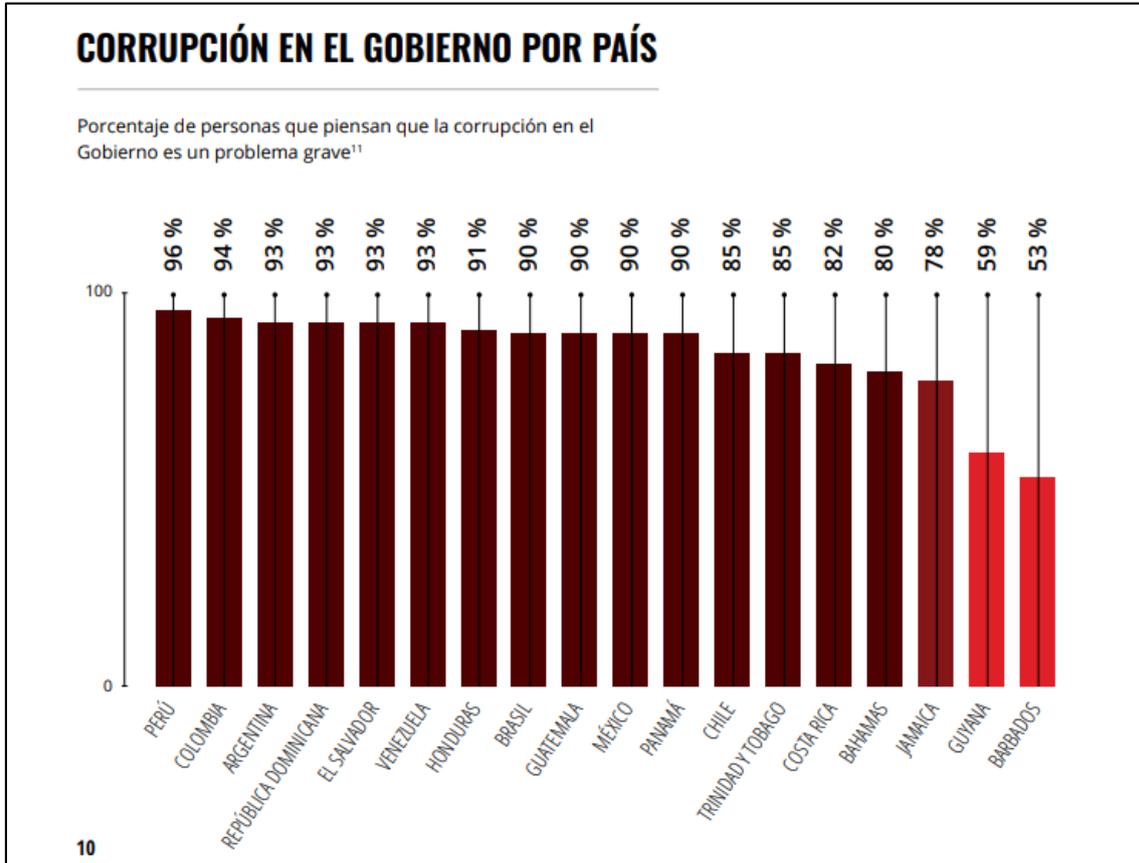
La corrupción dificulta el crecimiento económico y la prestación de servicios públicos. En algunos casos, la corrupción incluso priva a las personas de sus derechos humanos y dignidad, como cuando se ven obligadas a realizar favores sexuales a cambio de obtener servicios públicos, como aquellos relacionados con la salud y la educación. Esta práctica es conocida como extorsión sexual o "sextorsión".

La mayoría de los ciudadanos de América Latina y el Caribe (53 %) sostienen que la corrupción aumentó en su país en los últimos 12 meses, mientras que muy pocos de ellos opinan que disminuyó (16 %). En Venezuela, un número abrumador de ciudadanos (87 %) piensan que la corrupción aumentó, lo que representa el porcentaje más alto en la región. La mayoría de los ciudadanos de la República Dominicana y el Perú también sostienen que la corrupción aumentó (66 % y 65 %, respectivamente).



*“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
 “Año de la Universalización de la Salud”*

Asimismo, según este informe, Perú y Colombia registran el porcentaje más alto de ciudadanos que consideran que la corrupción en el Gobierno es un problema grave en su país (96 % y 94 %, respectivamente).

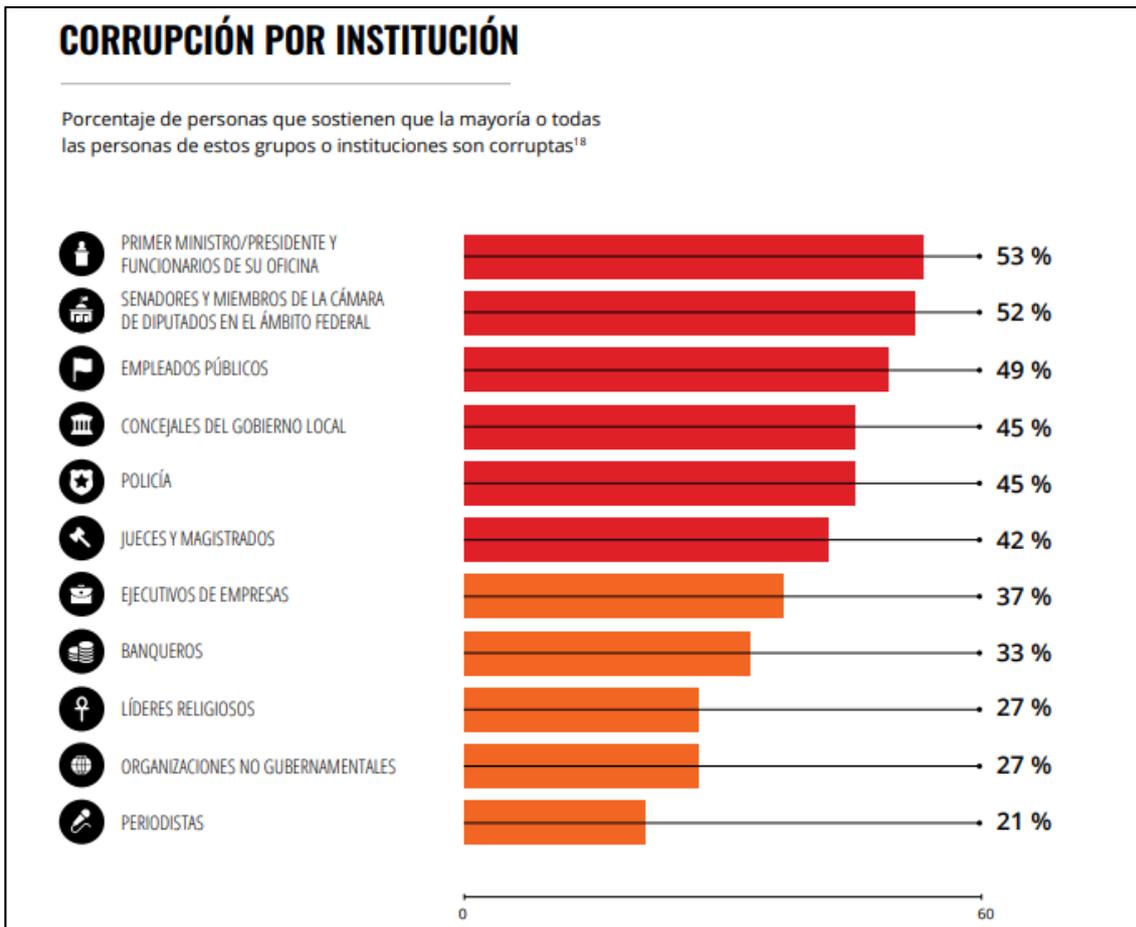


Más de la mitad de los ciudadanos piensan que la oficina del presidente o primer ministro y el Parlamento son las instituciones públicas más corruptas.

Solo el 39 % de los encuestados sostienen que su Gobierno está haciendo un buen trabajo en la lucha contra la corrupción, mientras que más de la mitad de ellos (57 %) consideran que su Gobierno está teniendo un mal desempeño en ese aspecto.

Más de la mitad de las personas sostienen que la mayoría o todos los políticos electos y sus funcionarios son corruptos y dan preferencia a los intereses privados sobre los públicos.

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Universalización de la Salud”



Según las fichas por país publicadas por Transparencia Internacional, en el caso específico del Perú, el 65% de nuestros compatriotas sostienen que la corrupción aumentó en los últimos 12 meses; el 30% experimentaron extorsión sexual o conocen a alguien que pasó por esta situación; el 20% pagó algún soborno por servicios públicos en los últimos 12 meses. Es muy lamentable que la mayoría de los peruanos estén muy convencidos, y con justa razón, que las cinco instituciones más corruptas en nuestro país vienen a ser el parlamento (80%), jueces y magistrados (68%), los empleados públicos locales (60%), presidente/ministros (59%) y los empleados del sector público (57%).

Asimismo, el 65% de nuestros compatriotas sostienen que durante los últimos 12 meses la corrupción, lejos de disminuir, aumentó y el 52% cree que el gobierno no está actuando en la lucha contra la corrupción. Este fenómeno fue muy ostensible para la opinión pública con el destape de la megacorrupción

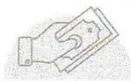
“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Universalización de la Salud”

protagonizada por Odebrecht y demás empresas que operaron en consorcio en la ejecución de muchas obras ganadas con licitaciones fraudulentas.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL



PERÚ



ÍNDICES DE SOBORNO*

*Basados en las personas que utilizaron estos servicios públicos en los últimos 12 meses.

	2017	2019
Índice general de soborno	39 %	30 %
Escuelas públicas	23 %	21 %
Clínicas públicas y centros de salud	29 %	19 %
Documentos de identidad	20 %	20 %
Servicios públicos	16 %	25 %
Policía	20 %	35 %
Jueces	6 %	19 %



¿HAN CAMBIADO LOS NIVELES DE CORRUPCIÓN EN LOS ÚLTIMOS 12 MESES?

	2017	2019
Aumentó	79 %	65 %
Disminuyó	3 %	11 %
Se mantuvo igual	16 %	23 %
No sabe	2 %	1 %



¿LAS PERSONAS PUEDEN MARCAR LA DIFERENCIA EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN?

	2017	2019
Sí	62 %	79 %
No	19 %	16 %
Ni sí ni no	12 %	3 %
No sabe/se negó a responder	8 %	2 %

El 65 % sostiene que la corrupción aumentó en los últimos 12 meses.

El 30 % experimentaron extorsión sexual o conocen a alguien que pasó por esta situación.

El 20 % pagó algún soborno por servicios públicos en los últimos 12 meses. *

El 27 % se les ofrecieron sobornos a cambio de votos.

*Basados en las personas que utilizaron estos servicios públicos en los últimos 12 meses.



CORRUPCIÓN POR INSTITUCIÓN*

*Porcentaje de personas que sostienen que la mayoría o todas las personas de estas instituciones son corruptas.

INSTITUCIÓN	2017	2019
Presidente/primer ministro	65 %	59 %
Miembros del Parlamento	64 %	80 %
Empleados públicos	53 %	57 %
Empleados públicos locales	59 %	60 %
Policía	60 %	41 %
Jueces y magistrados	63 %	68 %
Líderes religiosos	35 %	31 %
ONGs	-	32 %
Ejecutivos de empresas	48 %	44 %
Banqueros	-	36 %
Periodistas	-	29 %



¿EL GOBIERNO ESTÁ ACTUANDO BIEN O MAL EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN?

	2017	2019
Bien	16 %	52 %
Mal	73 %	41 %
No sabe	11 %	7 %

3. Los delitos de corrupción es estados de emergencia

“La administración pública en un Estado democrático de Derecho está debidamente organizado por la Constitución, leyes, reglamentos y directivas que deben ser observados y cumplidos por los funcionarios o servidores en el desempeño de sus labores y actividades al interior de la administración. El quebrantamiento de aquellas normas, sin duda, acarrea responsabilidad administrativa, civil o -dependiendo de la magnitud- hasta penal por parte del sujeto público (...). La lesión o puesta en peligro del normal funcionamiento de la administración pública pone en directo peligro la organización misma del Estado. De esa forma, se constituye en bien o interés jurídico preponderante que corresponde al Estado mismo cautelar y proteger por medio de las normas penales, cuyo centro de atención es el bien jurídico preponderante o relevante que pretende proteger”³.

Un estado de emergencia se puede definir como una “circunstancia de crisis o aquellas situaciones anormales o exorbitantes que, por su gravedad, ponen en grave peligro la estabilidad de las instituciones, impiden el normal funcionamiento de estas y exigen, por consiguiente, la adopción de medidas excepcionales, que pueden ir hasta la suspensión de garantías constitucionales”⁴.

El Art. 137^o de nuestra Constitución actual, establece que el Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, puede decretar, por plazo determinado, en todo el territorio nacional, o en parte de él, y dando cuenta al Congreso o la Comisión Permanente, los estados de excepción que este artículo se contemplan:

- 1) Estado de emergencia, en caso de la perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de

³ SALINAS SICHA, Ramiro. Delitos contra la administración pública. Grijley, p. 4-5.

⁴ NARANJO MEZA, Vladimiro. Teoría constitucional e instituciones políticas. Bogotá: 2000, Edit. Temis, p. 420.

*“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Universalización de la Salud”*

la Nación. En esta eventualidad, puede restringirse o suspenderse el ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito y de tránsito en el territorio comprendidos en los incisos 9, 11 y 12 del artículo 2º y en el inciso 24, apartado f del mismo artículo. En ninguna circunstancia se puede desterrar a nadie.

El plazo de estado de emergencia no excede se sesenta días. Su prórroga requiere de nuevo decreto. En estado de emergencia las Fuerzas Armadas asumen el control del orden interno si así lo dispone el Presidente de la República.

Nuestro país debido a la fragilidad de su organización estatal o por la influencia de factores externos, es permanentemente golpeado por situaciones anormales o circunstancias críticas que ponen en riesgo su estabilidad económica, política y social. Eventos como desastres naturales, inseguridad ciudadana, conflictos sociales internos o los embates epidemiológicos trastocan la vida normal de los ciudadanos, obligando al gobierno a tomar medidas extraordinarias que muchas veces se han concretado en la declaratoria de estados de emergencia, sea de alcance nacional o regional.

Solo como muestra de botón, según la página oficial de INDECI, solo en el año 2019 se han emitido 120 decretos de urgencia de PCM, declarando estado de emergencia en varias partes del país, básicamente frente al embate de fenómenos o desastres naturales. En enero del año 2020, antes de la llegada de la pandemia, INDECI en su página registra la siguiente tabla de decretos de urgencia declarando en Estado de Emergencia diversos puntos del país:

Dispositivo legal	Declaratoria/ Prórroga	Plazo
D.S. N° 001-2020-PCM	DECRETO SUPREMO QUE DECLARA EL ESTADO DE EMERGENCIA POR DESASTRE A CONSECUENCIA DE HUAICO DEBIDO A INTENSAS PRECIPITACIONES PLUVIALES EN EL DISTRITO DE AHUAC, DE LA PROVINCIA DE CHUPACA, DEL DEPARTAMENTO DE JUNÍN	60 DIAS

*“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Universalización de la Salud”*

D.S. N° 003-2020- PCM	DECRETO SUPREMO QUE DECLARA EL ESTADO DE EMERGENCIA POR DESASTRE ANTE INUNDACIONES DEBIDO A INTENSAS PRECIPITACIONES PLUVIALES EN EL DISTRITO DE PALCAZU, PROVINCIA DE OXAPAMPA, DEL DEPARTAMENTO DE PASCO Y EN EL DISTRITO DE SAN GABÁN, PROVINCIA DE CARABAYA, DEL DEPARTAMENTO DE PUNO	60 DIAS
D.S. N° 004-2020- PCM	DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA EL ESTADO DE EMERGENCIA POR IMPACTO DE DAÑOS DEBIDO AL PROCESO ERUPTIVO DEL VOLCÁN UBINAS, EN VARIOS DISTRITOS DE LAS PROVINCIAS DE GENERAL SÁNCHEZ CERRO Y MARISCAL NIETO DEL DEPARTAMENTO DE MOQUEGUA	45 DIAS
D.S. N° 005-2020- PCM	DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA EL ESTADO DE EMERGENCIA POR DESASTRE ANTE LA OCURRENCIA DE MOVIMIENTO SÍSMICO, EN ALGUNOS DISTRITOS DE LAS PROVINCIAS DE REQUENA, UCAYALI Y LORETO DEL DEPARTAMENTO DE LORETO, EN EL DISTRITO DE CAJABAMBA DE LA PROVINCIA DE CAJABAMBA DEL DEPARTAMENTO DE CAJAMARCA, Y EN ALGUNOS DISTRITOS DE LAS PROVINCIAS DE SAN MARTÍN, LAMAS Y BELLAVISTA DEL DEPARTAMENTO DE SAN MARTÍN	60 DIAS
D.S. N° 006-2020- PCM	DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA EL ESTADO DE EMERGENCIA POR DESASTRE ANTE LA OCURRENCIA DE MOVIMIENTO SÍSMICO, EN LA PROVINCIA DE ALTO AMAZONAS, EN EL DISTRITO DE PASTAZA DE LA PROVINCIA DE DATEM DEL MARAÑÓN, DEL DEPARTAMENTO DE LORETO Y EN EL DISTRITO DE GREGORIO PITA DE LA PROVINCIA DE SAN MARCOS, DEL DEPARTAMENTO DE CAJAMARCA	60 DIAS
D.S. N° 010-2020- PCM	DECRETO SUPREMO QUE DECLARA EL ESTADO DE EMERGENCIA EN VARIOS DISTRITOS DE ALGUNAS PROVINCIAS DE LOS DEPARTAMENTOS DE AREQUIPA, MOQUEGUA, TACNA Y PUNO, POR PELIGRO ANTE EL PERIODO DE LLUVIAS 2019 – 2020	60 DIAS
D.S. N° 011-2020- PCM	DECRETO SUPREMO QUE DECLARA EL ESTADO DE EMERGENCIA EN EL SECTOR COMPRENDIDO ENTRE LAS AVENIDAS EL SOL, MICAELA BASTIDAS, JUAN VELASCO ALVARADO Y MARÍA ELENA MOYANO, DEL DISTRITO DE VILLA EL SALVADOR, DE LA PROVINCIA Y DEPARTAMENTO DE LIMA, POR IMPACTO DE DAÑOS ANTE LA OCURRENCIA DE GRAN INCENDIO	60 DIAS
D.S. N° 012-2020- PCM	DECRETO SUPREMO QUE DECLARA EL ESTADO DE EMERGENCIA EN VARIOS DISTRITOS DE ALGUNAS PROVINCIAS DE LOS DEPARTAMENTOS DE AREQUIPA, TACNA, MOQUEGUA, PUNO, AYACUCHO, LA LIBERTAD Y LAMBAYEQUE, POR PELIGRO INMINENTE ANTE EL PERIODO DE LLUVIAS 2019 – 2020	60 DIAS
D.S. N° 013-2020- PCM	DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA EL ESTADO DE EMERGENCIA POR DESASTRE ANTE LA OCURRENCIA DE MOVIMIENTO SÍSMICO, EN LOS DISTRITOS DE	60 DIAS

*“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Universalización de la Salud”*

	BARRANCA, CAHUAPANAS, MANSERICHE Y ANDOAS DE LA PROVINCIA DE DATEM DEL MARAÑÓN, DEL DEPARTAMENTO DE LORETO	
D.S. N° 014-2020-PCM	DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA EL ESTADO DE EMERGENCIA POR DESASTRE A CONSECUENCIA DE DESLIZAMIENTOS Y HUAICOS, DEBIDO A INTENSAS PRECIPITACIONES PLUVIALES, EN EL DISTRITO DE ILABAYA, DE LA PROVINCIA DE JORGE BASADRE, DEL DEPARTAMENTO DE TACNA	60 DIAS
D.S. N° 015-2020-PCM	DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA EL ESTADO DE EMERGENCIA POR IMPACTO DE DAÑOS A CONSECUENCIA DE CONTAMINACIÓN HÍDRICA, EN LOS DISTRITOS DE CHOJATA, MATALAQUE, QUINISTAQUILLAS, COALAQUE Y OMATE DE LA PROVINCIA DE GENERAL SÁNCHEZ CERRO, DEL DEPARTAMENTO DE MOQUEGUA	60 DIAS

La misma institución, sobre la cantidad de declaratorias de Estado de Emergencia en el país en los últimos 15 años, presenta la siguiente tabla:

Año	DEE (*) por año	Tipo de fenómeno que generó que motivó la Declaratoria de Estado de Emergencia (DEE)
2005	15	Sequía, heladas, deslizamiento, incendio forestal, sismo, erosión.
2006	3	Sequía, actividad volcánica, fuertes lluvias, inundación.
2007	5	Fuertes lluvias, helada, granizada, veranillo, inundación, sequía, friaje, bajas temperaturas, sismo.
2008	15	Fuertes lluvias, inundación, sismo, bajas temperaturas, deslizamiento.
2009	11	Deslizamientos, precipitaciones pluviales, inundaciones, sismo, bajas temperaturas.
2010	20	Deslizamiento, precipitaciones pluviales, inundaciones, sismo.
2011	26	Aluvión, precipitaciones pluviales, desbordes, huaycos, deslizamientos, erosión marina, remoción en masa
2012	62	Deslizamientos, remoción en masa, precipitaciones pluviales, desbordes, erosión marina, activación de quebradas, aluvión, epidemia.
2013	50	Epidemia, deslizamiento de tierras, huaycos, caída de rocas, remoción en masa, inundaciones, erosión fluvial, aluviones, epidemia (Roya Amarilla), erosión, acarcavamiento, precipitaciones pluviales, nevadas, erosión fluvial, sismos, heladas, vulcanismo.
2014(**)	15	Remoción en masa, desbordes, inundaciones, heladas, nevadas, precipitaciones pluviales, deslizamientos, arenamiento, asentamientos, huaycos, fuertes vientos, sequía, vulcanismo.

(*) DEE : Declaratoria de Estado de Emergencia
Fuente. INDECI – SINPAD

(**) Fuente: Secretaría de Gestión del Riesgo de desastres - PCM
DEE 2014, al 27.Jun.2014

*“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Universalización de la Salud”*

Cuando el nivel de emergencia es de 4 o 5, estas declaratorias son necesarias para la asignación de los recursos nacionales disponibles cuando las amenazas o los desastres rebasan la capacidad de respuesta regional o local. En este caso, interviene el Gobierno Nacional con los recursos nacionales disponibles y el apoyo de la ayuda internacional de ser el caso.

Según el documento denominado Pautas para municipios y gobiernos regionales en emergencia del año 2019⁵.

En el caso de que la emergencia sea de nivel 4 y/o 5 (máximo nivel) las entidades de los gobiernos locales, regionales y nacional pueden, entre otras acciones:

Recursos propios:

- I. Utilizar los procedimientos de compras establecidos para situaciones de emergencia (Literal b, art.27 Ley N° 30225):
 - a. Compras menores a 8 UIT
 - b. Compras por convenio marco de ayuda humanitaria
 - c. Contratación directa
- II. Realizar modificaciones presupuestarias para utilizar los recursos presupuestarios con los que cuenta la entidad, independientemente de su fin original, para financiar actividades de respuesta a la emergencia (puede pasar gasto de capital a gasto corriente y mover recursos de diferentes fuentes de financiamiento -RO, RDR y RD en el rubro de Canon y Sobrecanon, regalías, rentas de aduanas y participaciones-. Solo se restringen gastos fijos: sueldos, pensiones, pago de servicios, etc.).

En materia de adquisiciones, los funcionarios de los gobiernos regionales y locales están facultados para realizar las contrataciones directas. Esta modalidad consiste en la posibilidad de contratar a un determinado proveedor de manera directa en cualquiera de los supuestos establecidos en el artículo 27 de

⁵ <https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2019/02/PautasDeEmergencia200219.pdf>

*“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Universalización de la Salud”*

la Ley N° 30225 y sus modificatorias. Es el caso de la situación de emergencia derivada de acontecimientos catastróficos o por una declaratoria sanitaria declarada por el ente rector del sistema de salud (inciso b) del artículo 27.

Para realizar la contratación directa en una situación de emergencia es suficiente con la invitación a un solo proveedor, cuya propuesta cumpla con las características y condiciones de los bienes, servicios u obras necesarios para atender la emergencia. El proveedor puede presentar su propuesta por cualquier medio de comunicación escrito o digital.

Sin embargo, este procedimiento de adquisición simplificado (solo con la invitación a un proveedor), es utilizada maliciosamente por los funcionarios para cometer actos de corrupción mediante una acción u omisión en perjuicio del Estado a través de la mala administración de los caudales o el patrimonio público confiados a su responsabilidad. Por ejemplo, Ojo Público, advierte que entre 2015 y 2018 hubo 110 mil adjudicaciones de todo el país, por S/57 mil millones entre, entregadas a un único postor que no tuvo competencia y a compañías creadas pocos días antes del concurso.

Casos concretos se reflejan en publicaciones como “[en] las inundaciones por el Niño Costero en el 2017, también vieron germinar escándalos como, por ejemplo, la adquisición sobrevalorada de baños químicos para los damnificados durante la emergencia por parte del municipio de La Esperanza, Trujillo.

Durante las emergencias generadas por desastres naturales o sociales (desplazamientos masivos por guerras, por ejemplo), los controles sobre la gestión de los recursos se relajan y se genera un ambiente favorable para el aprovechamiento corrupto de los cuantiosos fondos destinados a atenderlas”⁶. Este medio agrega, asimismo que *hasta el 2018 habían 2.059 autoridades procesadas por corrupción.*

⁶ <https://ojo-publico.com/1733/el-otro-virus-riesgos-de-corrupcion-durante-la-emergencia>

*“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Universalización de la Salud”*

Hacer un uso ilegal de estos recursos de emergencia en perjuicio del Estado y de las víctimas hace que la conducta de los sujetos activos (funcionarios o servidores públicos) sea más reprochable debido a su gran dañosidad social; es decir, estas conductas desplegadas en tales contextos de especial vulnerabilidad, tienen un plus de culpabilidad o de antijuridicidad imputables al agente del delito que debe ser sancionado de manera severa; máxime si este agente es un funcionario o servidor público que, infringiendo un deber especial por su condición de tal, lesiona o pone en peligro el bien jurídico tutelado por la norma penal.

3.1. El Estado de Emergencia poro COVID-19

Como se sabe, la Organización Mundial de la Salud ha calificado, con fecha 11 de marzo de 2020, el brote del COVID-19 como una pandemia al haberse extendido en más de cien países del mundo de manera simultánea. En nuestro país, mediante Decreto Supremo N° 008-2020-SA se declaró la Emergencia Sanitaria a nivel nacional por el plazo de noventa (90) días calendario, y se dictaron medidas para la prevención y control para evitar la propagación del COVID-19. Posteriormente, el gobierno nacional mediante Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, precisado por los Decretos Supremos N° 045-2020-PCM y N° 046-2020-PCM, declara el Estado de Emergencia Nacional por el plazo de quince (15) días calendario, y se dispone el aislamiento social obligatorio (cuarentena) así como medidas de limitación al ejercicio del derecho a la libertad de tránsito, por las graves circunstancias que afectan la vida de la nación a consecuencia del brote del COVID-19; habiéndose prorrogado dicho plazo, entre otros, mediante los Decretos Supremos N° 051-2020-PCM, N° 064-2020-PCM, el Decreto Supremo N° 075-2020-PCM y actualmente a través del Decreto Supremo N° 083-2020-PCM se amplía este estado por el término de 14 días calendarios, a partir del lunes 11 de mayo hasta el domingo 24 de mayo de 2020.

En este contexto de emergencia sanitaria, el Estado peruano a través de una serie de normas ha estado movilizando un importante caudal de recursos económicos para adoptar medidas extraordinarias, en materia económica y financiera; esto con la finalidad de disminuir la afectación de la medida de aislamiento social obligatorio en los hogares del país; asimismo, adoptar

*“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Universalización de la Salud”*

medidas extraordinarias que permitan adoptar las acciones preventivas y de respuesta para reducir el riesgo de propagación y el impacto sanitario de la enfermedad causada por el virus del COVID-19 en todo el territorio nacional.

La actividad presupuestal de estos recursos estaban destinadas, por un lado, a las acciones de prevención, control, diagnóstico y tratamiento de coronavirus a través de clasificadores como:

- ✓ Contratación de servicios necesarios para garantizar la continuidad de los Servicios de Salud, para reforzar el sistema de vigilancia y respuesta sanitaria ante el COVID-19 (DU 025-2020).
- ✓ Financiar acciones de bioseguridad, acondicionamiento y habilitación de espacios físicos para fortalecer la provisión del servicio de salud.
- ✓ Financiar las adquisiciones de bienes vinculados protección del personal de salud.
- ✓ Complementar las acciones para bioseguridad, acondicionamiento y rehabilitación de espacios físicos para fortalecer la provisión de servicios de SALUD en los EESS priorizados y para la atención de la emergencia sanitaria.

Asimismo, el artículo 2 del Decreto de Urgencia N° 033-2020, autoriza a los gobiernos locales, de manera excepcional durante el Año Fiscal 2020, a efectuar la adquisición y distribución de bienes de primera necesidad de la Canasta Básica Familiar, a favor de la población en situación de vulnerabilidad, en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el COVID-19, destinándose un presupuesto de S/ 213 650 000,00 (DOSCIENOS TRECE MILLONES SEISCIENTOS CINCUENTA MIL Y 00/100 SOLES).

Sin embargo, hemos sido testigos durante los últimos días de presuntos malos manejos de estos recursos por parte de las autoridades o funcionarios (alcaldes, gobernadores, directores regionales, altos mandos policiales, etc.), incurriendo en actos de corrupción en perjuicio del Estado y de la población más vulnerable en este contexto de pandemia. Estos actos fueron de conocimiento de la opinión pública nacional generando un malestar de la población hacia la permanente crisis moral de sus autoridades. Aquí algunas

*“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Universalización de la Salud”*

citas periodísticas sobre estos presuntos actos de corrupción en este estado de emergencia:

“El Ministerio Público se encuentra investigando, hasta el momento, unos 76 casos de presunta corrupción a nivel nacional, cometidos durante el estado de emergencia decretado el pasado 15 de marzo para frenar el avance del coronavirus (COVID-19) en el Perú, y relacionados a la entrega de bonos y canastas a la población más vulnerable. (...) Tello [coordinador de las Fiscalías Especializadas en Delitos de Corrupción de Funcionarios] señaló que, en lo que respecta al pago de los bonos de S/380 soles que fue aprobado por el Gobierno, han encontrado posibles casos en los cuales el dinero fue a parar a manos de personas vinculadas a funcionarios públicos. (...) Las canastas solidarias, de otro lado, habrían sido repartidas con menos productos que los que, en papel, habían sido armadas en diversas regiones del país. Cabe recordar que el Gobierno transfirió más de 213 millones de soles a las municipalidades para proceder con la compra de los productos para estas canastas” (Diario Gestión, 10 de abril de 2020).

“Pero los escándalos se extienden. En la Policía Nacional las adquisiciones bajo investigación superan los 15 millones de soles e involucran, por ahora, a una decena de oficiales. Entre ellos se encuentra el exdirector de la Administración de la Policía, general Héctor Petit Amésquita, entre otros mandos encargados de los fondos para atender la emergencia generada por el coronavirus. El fiscal Reynaldo Abia confirmó a este semanario que algunos “proveedores” que vendieron mascarillas, alimentos y trajes de protección a la Policía durante la emergencia sanitaria serían presuntos testaferros de altos oficiales de la PNP en actividad (...) Estas denuncias han tenido un efecto desmoralizador en el personal policial que está cumpliendo su deber en las calles. Porque mientras los contagios se multiplican y superan ya los 2, 500 “casos positivos”, la corrupción parece campear entre los jefes policiales encargados de las compras durante la pandemia” (HILDEBRANDT, nº 488, p. 7).

“Según esta auditoria [informe de la Contraloría que denuncia malos manejos de la DIRESA de Loreto], el gobierno regional [de esta región] adquirió 100

*“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Universalización de la Salud”*

balones de oxígeno a una de las hijas del consejero regional Luis Honorato Díaz. La compañía facturó por los balones 230 mil soles y todo apunta a que, además de trampa en la adjudicación hubo también sobrevaluación” (HILDEBRANDT, n° 489, p. 8).

Por estos y muchos otros actos de corrupción que muchos funcionarios y servidores públicos comenten en forma clandestina se tiene que dotar al país de instrumentos legales y de otros medios de control social extrapenal que hagan eficaz la prevención general a través de penas severas y disuasivas para hacer una lucha frontal contra el flagelo de la corrupción. Por ello, la presente iniciativa legislativa pretende fijar en nuestra legislación penal la cadena perpetua como consecuencia jurídica para aquellos actos de corrupción debidamente comprobados dentro de un proceso penal y que se demuestre que el agente del delito haya ejercido su acción u omisión criminal sobre los caudales o recursos destinados a la atención de un estado de emergencia.

II. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

Esta propuesta legislativa se enmarca dentro de las políticas de Estado fijadas en uno de los cuatro objetivos del Acuerdo Nacional, un proceso de diálogo para lograr un acuerdo que sirviera de base para el proceso de consolidación de la democracia, la afirmación de la identidad nacional y el diseño de una visión compartida del país a futuro, a través de la formulación de las política de Estado. Siendo una de estas política ***La promoción de la ética, la transparencia y la erradicación de la corrupción, lavado de dinero, evasión tributaria y el contrabando.*** La lucha frontal contra la corrupción de funcionarios y servidores públicos, pasa por implementar penas severas que tengan la capacidad de disuadir a los potenciales sujetos activos hacia la recta y transparente administración del aparato estatal, máxime si el país afronta circunstancias difíciles en periodos de emergencia.

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La aprobación y la puesta en vigencia de esta propuesta normativa, no colisiona con la coherencia jerárquica del sistema normativo nacional, ni transgrede los

*“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Universalización de la Salud”*

valores constitucionales de la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad como el fin supremo de la sociedad y del Estado; antes bien, ayuda a fortalecer la consolidación de las política del Acuerdo Nacional, específicamente referido a la promoción de la ética, la transparencia y la erradicación de la corrupción, lavado de dinero, evasión tributaria y el contrabando.

IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no genera gasto al erario público por no demandar un desembolso de fondos; por el contrario genera rentabilidad social al devolver la confianza de la población hacia sus autoridades y funcionarios que tienen que estar severamente franquados de cometer actos de corrupción, más aun cuando se vive contextos de emergencia como la estamos viviendo actualmente. Asimismo, combatir la corrupción es devolverle al Estado los millones de soles que esta roba. Según la Defensoría del Pueblo, este flagelo le cuesta al país 12.000 millones de soles cada año; es decir, por cada día que pasa, la corrupción le arranca unos 10 millones de dólares a nuestro país subdesarrollado. Es significa que el precio de la corrupción asciende al 10% del presupuesto nacional por año.