



**LA CONTRALORÍA**  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

OFICIO N° 00265-2018-CG/DC

Jesús María, 07 de marzo de 2018

Señor Congresista

**Gilmer Trujillo Zegarra**

Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

**Congreso de la República**

Plaza Bolívar s/n - Palacio Legislativo

Lima /Lima /Lima

**ASUNTO** : Opinión sobre Proyecto de Ley N° 2028/2017-PE.

**REF.** : Oficio N° 610-2017-2018/CDRGLMGE-CR de 09 de noviembre de 2017  
Expediente N° 08-2017-51363 de 17 de noviembre de 2017

Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención al documento de la referencia, mediante el cual solicita a la Contraloría General de la República emitir opinión respecto del Proyecto de Ley N° 2028/2017-PE, "Proyecto de Ley que establece disposiciones para personas con sentencia consentida o ejecutoriada por los delitos de tráfico ilícito de drogas, lavado de activos, delitos de terrorismo, delito de apología del terrorismo y delitos contra la administración pública; y modifica el artículo 242 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, los artículos 2 y 3 del Decreto Legislativo N° 1295, el artículo 7 de la Ley N° 28715, Ley Marco del Empleo Público, los artículos 4 y 10 del Decreto Legislativo N° 1057, artículo 100 del Código Penal y otras modificaciones".

Al respecto, es de precisar que conforme a la facultad para opinar sobre proyectos de normas legales que conciernan al control y a las atribuciones de los órganos de control institucional, prevista en el literal h) del artículo 32 de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, en anexo adjunto alcanzamos los comentarios formulados en torno al artículo 2 y a la Octava Disposición Complementaria Modificatoria de la iniciativa legislativa bajo comentario, referidos a la obligación de los deudores de reparaciones civiles de informar al Consejo de Defensa Jurídica del Estado sobre su domicilio real y actividad económica, y la inextinguibilidad de la acción civil, respectivamente.

Sin otro particular, es propicia la oportunidad para expresarle las seguridades de mi consideración.

Atentamente,



**Nelson Shack Yalta**  
Contralor General de la República

icvz

**ANEXO AL OFICIO N° 00265-2018-CG/DC**

**1. Base legal de la opinión emitida por la Contraloría General**

El literal h) del artículo 32 de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, establece como una de las facultades del Contralor General: "Presentar u opinar sobre proyectos de normas legales que conciernan al control y a las atribuciones de los órganos de auditoría interna".

**2. De la propuesta legislativa**

La exposición de motivos de la iniciativa legislativa bajo comentario da cuenta de la problemática que afecta a la recaudación de las reparaciones civiles por parte de las Procuradurías Públicas especializadas en delitos de corrupción, terrorismo y tráfico ilícito de drogas.

A partir de dicha información, la propuesta legislativa resalta que en estas tres procuradurías se puede apreciar el "(...) *abrumador porcentaje de la reparación civil no cobrada y el riesgo de la prescripción afectando así los intereses del Estado y en consecuencia de todos los ciudadanos (...)*".

En ese sentido, la referida iniciativa considera necesario fortalecer la capacidad de gestión jurisdiccional correspondiente a la ejecución de las sentencias judiciales referidas a los delitos de tráfico de drogas, lavado de activos, terrorismo, apología del terrorismo y contra la administración pública (corrupción), principalmente, en lo relacionado con el cobro de las reparaciones civiles en las que el Estado es el agraviado.

En mérito a ello, la propuesta legislativa bajo comentario plantea, entre otros, lo siguiente:

**"Artículo 1.- Objeto**

*La presente norma tiene por objeto establecer disposiciones para las personas con sentencia consentida o ejecutoriada por los delitos de Tráfico Ilícito de Drogas tipificados en la Sección II del Capítulo III del Título XII del Código Penal, delitos de Lavado de Activos tipificados en el Decreto Legislativo N° 1106, delitos de Terrorismo tipificados en el Decreto Ley N° 25475, delito de Apología del Terrorismo previsto en el artículo 316-A del Código Penal y delitos Contra la Administración Pública, en sus modalidades de Concusión de acuerdo a lo establecido en los artículos 382, 383 y 384 del Código Penal, Peculado, de acuerdo a lo establecido en los artículos 387, 388 y 389 del Código Penal y Corrupción de funcionarios de acuerdo a lo establecido en los artículos 393, 393 A, 394, 395, 395 A, 395 B, 396, 397, 397 A, 398, 398 A, 399, 400 y 401 del Código Penal, que se encuentren excarcelados; y modificar el artículo 242 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, los artículos 2 y 3 del Decreto Legislativo N° 1295, el artículo 7 de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público, los artículos 4 y 10 del Decreto Legislativo N° 1057, artículo 100 del Código Penal y otras modificaciones.*

**Artículo 2.- Obligación de los deudores de reparación civil de informar al Consejo de Defensa Jurídica del Estado del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos su domicilio real y actividad económica.**

*Los deudores de reparación civil condenados con sentencia consentida o ejecutoriada por los delitos referidos en el artículo precedente y que tengan la condición de excarcelados, hasta el pago total de la reparación civil, deberán obligatoriamente informar al Consejo de Defensa Jurídica del Estado del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, de manera trimestral, su domicilio real y la actividad económica que se encuentran desempeñando.*

*Dicha información deberá ser incluida en el Registro de Deudores de Reparaciones Civiles por Delitos en agravio del Estado – REDEE.*



**DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS MODIFICATORIAS**

(...)

**OCTAVA.- Modificación del artículo 100 del Código Penal**

Modifícase el artículo 100 del Código Penal, de acuerdo al texto siguiente:

**"Acción civil inextinguible**

**Artículo 100.-** La acción civil derivada de un hecho punible no se extingue mientras subsista la acción penal.

*En el caso de los delitos de Terrorismo tipificados en el Decreto Ley N° 25475, delito de Apología del Terrorismo previsto en el artículo 316-A del Código Penal, delitos Contra la Administración Pública, en sus modalidades de Concusión de acuerdo a lo establecido en los artículos 382, 383 y 384 del Código Penal, Peculado, de acuerdo a lo establecido en los artículos 387, 388 y 389 del Código Penal y Corrupción de funcionarios de acuerdo a lo establecido en los artículos 393, 393 A, 394, 395, 395 A, 395 B, 396, 397, 397 A, 398, 398 A, 399, 400 y 401 del Código Penal, delitos de Tráfico Ilícito de Drogas tipificados en la Sección II del Capítulo III del Título XII del Código Penal y delitos de Lavado de Activos tipificados en el Decreto Legislativo N° 1106, la acción civil es inextinguible."*

**3. De la competencia de la Contraloría General de la República**

El artículo 82 de la Constitución Política consagra que la Contraloría General de la República, en su condición de ente rector del Sistema Nacional de Control, es la encargada de supervisar la legalidad de la ejecución del presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control.

A partir de dicho precepto, se desarrolla la Ley N° 27785 - Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, en cuyo artículo 6 se establece que el **control gubernamental** consiste en "(...) la supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública, en atención al grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía en el uso y destino de los recursos y bienes del Estado, así como del cumplimiento de las normas legales y de los lineamientos de política y planes de acción, evaluando los sistemas de administración, gerencia y control, con fines de su mejoramiento a través de la adopción de acciones preventivas y correctivas pertinentes (...)".

Ello es concordante con el artículo 16 de la referida Ley, que establece que la Contraloría General de la República tiene por misión "(...) dirigir y supervisar con eficiencia y eficacia el control gubernamental, orientando su accionar al fortalecimiento y transparencia de la gestión de las entidades, la promoción de valores y la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos, así como, contribuir con los Poderes del Estado en la toma de decisiones y con la ciudadanía para su adecuada participación en el control social. (...)".

Para dicho propósito, el literal o) del artículo 22 de la citada Ley Orgánica contempla como una de las atribuciones de esta Entidad Fiscalizadora Superior la participación directa y/o en coordinación con las entidades en los procesos judiciales, administrativos, arbitrales u otros para la adecuada defensa de los intereses del Estado, cuando tales procesos incidan sobre recursos y bienes de éste.

Con base en ello, el literal h) del artículo 32° de la Ley N° 27785 faculta a la Contraloría General de la República para opinar sobre proyectos de **normas legales que conciernan al control y a las atribuciones de los Órganos del Sistema Nacional de Control.**

En ese sentido, la opinión formulada por esta Entidad Fiscalizadora Superior versará únicamente sobre el artículo 2 y la Octava Disposición Complementaria Modificatoria de la iniciativa legislativa bajo comentario, en la medida que ambas propuestas inciden en aspectos



relacionados al ejercicio del control gubernamental, en específico, respecto de la atribución consignada en el literal o) del artículo 22 de la Ley Orgánica señalada anteriormente.

#### 4. De la evaluación de la propuesta legislativa

- **Con relación a la obligación de los deudores de reparación civil de informar al Consejo de Defensa Jurídica del Estado del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos su domicilio real y actividad (artículo 2 del Proyecto de Ley)**

La propuesta debería contener una serie de precisiones que permitan fortalecerla y dotarla de mayor eficacia. Para dicho propósito, podría evaluarse la posibilidad de considerar, entre otras medidas, que el alcance de la norma no se limite únicamente a los excarcelados, sino que comprenda a quienes habiendo sido sentenciados con pena suspendida tengan también la obligación de cumplir con dicha disposición sobre la reparación civil.

Al respecto, es pertinente señalar que, aún cuando los sentenciados con pena suspendida estén obligados a informar al juez sobre sus actividades<sup>1</sup>, de acuerdo con las reglas de las conducta impuestas, el objetivo que persigue la propuesta legislativa bajo comentario se orienta a que dicha información también sea puesta en conocimiento de una instancia diferente al órgano jurisdiccional, como lo es el Consejo de Defensa Jurídica del Estado.

Asimismo, la obligación de informar periódicamente sobre su domicilio real y actividad económica no debe limitarse al Consejo de Defensa Jurídica del Estado del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, sino que debe comprender a la entidad agraviada, puesto que la misma también tiene legitimidad para cobrar y no en todos los casos se tiene un Procurador Público.

Igualmente, consideramos que corresponde adicionar a la propuesta mecanismos coercitivos para dotar a la misma de mayor efectividad. Para dicho propósito, se sugiere evaluar la posibilidad de incorporar, cuanto menos, los siguientes aspectos:

- (i) Primero: Que la información que brinden los deudores de reparaciones civiles tenga el carácter de declaración jurada. Con esta medida, se pretende prevenir que los sentenciados presenten o registren información falsa respecto a su domicilio real y su actividad económica con la finalidad de dificultar u obstaculizar el proceso de cobro respectivo, por cuanto, dicho acto estaría sujeto a responsabilidad.
- (ii) Segundo: Reforzar el carácter ineludible de la obligación bajo comentario, sancionando su incumplimiento con la imposición de una multa. Esta medida coadyuvaría a que los deudores informen oportunamente al Consejo de Defensa Jurídica del Estado su domicilio real y actividad económica.

Asimismo, consideramos que podría evaluarse la posibilidad de precisar en la fórmula legal propuesta que, con oportunidad de informar sobre la actividad económica que realizan, los deudores de reparaciones civiles también deberían brindar los datos de identificación de su empleador, de ser el caso, o la ubicación de la localidad donde desarrolla su actividad económica, a efectos de que el Consejo de Defensa Jurídica del Estado o la entidad agraviada puedan efectuar las acciones de verificación posterior que correspondan.



#### **Código Penal**

*\*Artículo 58.- Reglas de conducta*

*Al suspender la ejecución de la pena, el juez impone las siguientes reglas de conducta que sean aplicables al caso:*

*(...)*

*3 Comparecer mensualmente al juzgado, personal y obligatoriamente, para informar y justificar sus actividades;*

*(...)"*

- **Con relación a la inextinguibilidad de la acción civil (Octava Disposición Complementaria Modificatoria)**

La comisión de ilícitos penales no solo conlleva la afectación de bienes jurídicos protegidos que, en consecuencia, implica la imposición de una sanción penal; sino que también comprende la **vulneración de intereses protegidos por el ordenamiento jurídico**; supuesto este último que origina el derecho de las víctimas a una compensación por el daño sufrido.

Bajo esa lógica, Velásquez Velásquez indica que "(...) el hecho punible origina no solo consecuencias de orden penal sino también civil, por lo cual – en principio – toda persona que realice una conducta típica, antijurídica y culpable (...), **debe restituir las cosas al estado en que se encontraban en el momento anterior a la comisión del ilícito**, cuando ello fuera posible, **y resarcir los daños o perjuicios ocasionados al perjudicado**; nace de esta manera la responsabilidad civil derivado del hecho punible (...)"<sup>2</sup> (El resaltado es nuestro).

En ese contexto, se observa que la mencionada propuesta facilitaría la persecución del pago de la reparación civil que fuera señalada en los procesos penales seguidos por la comisión de cualquiera de los delitos consignados en la fórmula legal del proyectado de ley, sin que el derecho del agraviado pueda ser afectado por el transcurso del tiempo.

En el caso específico de la Procuraduría Pública de la Contraloría General de la República, un porcentaje significativo de los delitos denunciados (47%) corresponde a los delitos de peculado y concusión en la modalidad de colusión simple y colusión agravada. Durante los últimos cinco años (periodo 2013-2017) los perjuicios solicitados en las denuncias presentadas por dicha unidad orgánica han superado la suma de un mil seiscientos millones de soles. Ahora bien, si tenemos en cuenta que el setenta y siete por ciento (77%) de los casos denunciados han culminado con sentencia condenatoria, podemos estimar que los importes involucrados son relevantes para resarcir al Estado producto de las acciones llevadas a cabo por esta Entidad Fiscalizadora Superior respecto al cuidado del uso de los recursos públicos.

No obstante los millonarios perjuicios ocasionados al Estado por malos funcionarios y servidores públicos que actúan en algunos casos con la complicidad de personas naturales o jurídicas, podemos afirmar, basados en reglas de la experiencia, que el monto de los resarcimientos oportunamente ejecutados son diminutos. No es inusual que los procesados (y luego condenados), oculten sus bienes, adquieran cuantiosos patrimonios a nombre de terceras personas que intervienen como testaferros o, en paralelo, depositen sus rentas y caudales en cuentas del exterior que dificultan la repatriación oportuna de los fondos intervenidos por los trámites engorrosos que conllevan las solicitudes de cooperación internacional. Estas y otras maniobras para defraudar al Estado, generan que el actual plazo de prescripción del derecho a cobrar la reparación civil sea insuficiente para que el Estado pueda adoptar las medidas necesarias para el resarcimiento del perjuicio causado y, más bien, constituye un incentivo perverso para que los condenados, por el sólo hecho del transcurso del tiempo, puedan deducir excepciones prescriptorias para impedir la afectación de su patrimonio y ganancias mal habidas producto de la corrupción.

En efecto, debemos tener en cuenta el artículo tercero del Acuerdo Plenario de la Corte Suprema de la República N° 5/99, que a la letra dice:

*"Artículo tercero.- Consentida la sentencia, sus extremos penales y civiles se deben cumplir o extinguir por separado. En consecuencia, la ejecución no concluirá hasta que no se cumpla con ambos o se extingan estos según las reglas que corresponden al Derecho Penal en lo que toca a las penas, o al Derecho Civil, en lo que toca a la reparación civil"*



<sup>2</sup> BELTRÁN PACHECO, Jorge Alberto. [Virtual] *Un problema frecuente en el Perú: La reparación civil en el proceso penal y la indemnización en el proceso civil*, Jurisprudencia Procesal Civil, RAE Jurisprudencia, 2008, página 40. Disponible en: [[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/5E215C0A5541C0E005257E7E00719D71/\\$FILE/art4.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/5E215C0A5541C0E005257E7E00719D71/$FILE/art4.pdf)]

Sobre el particular, es pertinente señalar que el artículo 1989 del Código Civil establece que "La prescripción extingue la acción pero no el derecho mismo", siendo que, el numeral 1 del artículo 2001 del mismo cuerpo legal prevé "Prescriben, salvo disposición diversa de la ley: 1. A los diez años, la acción personal, la acción real, la que nace de una ejecutoria y la de nulidad del acto jurídico (...)".

Es de aplicación en este aspecto la Ejecutoria Suprema recaída en el Expediente 1249, La Libertad, citada por ROJAS VARGAS, Fidel. Jurisprudencia Penal. Gaceta Jurídica. Lima, 1999 (pág. 271), cuya sumilla glosamos:

*"La reparación se rige, además, por las disposiciones pertinentes del Código Civil; en tal sentido, resulta de aplicación al caso el artículo 2001 del citado cuerpo de leyes, dado que teniendo su origen el pago de la reparación civil en una ejecutoria, la prescripción de la ejecución de la misma se dará a los 10 años".*

Con base en ello, se observa que cuando la prescripción extintiva opera respecto de la reparación civil, se configura un escenario en el cual, por el solo efecto del transcurso del tiempo, la acción del agraviado para exigir el resarcimiento del daño generado a partir de la comisión del acto ilícito se extingue; situación que da lugar a la mayor percepción de impunidad por parte no solo de los agraviados, sino también de la sociedad en general, toda vez que la reparación civil constituye, además, una de las consecuencias derivadas del ilícito penal.

En este orden de ideas, atendiendo a que el plazo prescriptorio de las reparaciones civiles es muy perentorio (10 años) por las razones que hemos expresado anteriormente, la solución de la propuesta legislativa actúa como un disuasivo general para que, dentro del análisis costo-beneficio que realizan los sujetos activos de los mencionados delitos de corrupción o "cuello blanco", no cuenten con el transcurso del tiempo como un factor favorable a sus mezquinos intereses ni sirva para extinguir el derecho de la víctima a ser económicamente resarcida.

### III. CONCLUSIONES

- 3.1. La Contraloría General, conforme al literal h) del artículo 32° de la Ley N° 27785, es competente para opinar sobre el artículo 2 y la Octava Disposición Complementaria Modificatoria del proyecto de ley bajo comentario, que prevén la obligación de los deudores de reparación civil de informar al Consejo de Defensa Jurídica del Estado del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos su domicilio real y actividad económica, y la inextinguibilidad de la acción civil, respectivamente; ambos referidos a aspectos que incidirían en el ejercicio de las funciones asignadas a esta Entidad Fiscalizadora Superior.
- 3.2. Con relación a la obligación de informar al Consejo de Defensa Jurídica del Estado, se sugiere incorporar los siguientes elementos a la fórmula legal propuesta: (i) comprender bajo su alcance a los sentenciados con pena suspendida, (ii) también comunicar el domicilio real y la actividad económica a la entidad agraviada, y (iii) que la información proporcionada por el sentenciado tenga la calidad de declaración jurada y que su incumplimiento dé lugar a la imposición de una multa.

Asimismo, podría evaluarse la posibilidad de precisar en la fórmula legal propuesta que, con oportunidad de informar sobre la actividad económica que realizan, los deudores de reparaciones civiles también deberían brindar los datos de identificación de su empleador, de ser el caso, o la ubicación de la localidad donde desarrolla su actividad económica, para los fines de la verificación posterior que corresponda.

- 3.3. Con relación a la inextinguibilidad de la acción civil, estimamos razonable la propuesta, en la medida que los delitos a los cuales sería aplicable son aquellos que revisten una mayor gravedad; además, que dicha medida contribuiría al fortalecimiento de la estrategia de cobro de la reparación civil.

\*\*\*\*\*

