



SUSEL ANA MARIA PAREDES PIQUE

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"



Sumilla: Proyecto de Ley que sanciona conductas ilícitas en la Seguridad Social

La Congresista SUSEL ANA MARÍA PAREDES PIQUÉ, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, en concordancia con los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente PROYECTO DE LEY:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE SANCIONA CONDUCTAS ILÍCITAS EN EL DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Objeto de la Ley

Establecer sanción penal para los funcionarios públicos que retienen y descuentan los aportes a la seguridad social de los trabajadores del Estado, y lo destinan a un fin distinto al que debía haber sido destinado, atentando contra los derechos del trabajador a la seguridad social establecidos en los artículos 10, 11 y 12 de la Constitución Política del Perú.

Incorporación de modalidad en el artículo 387 del Código Penal

Incorpórense el artículo 387-A al Capítulo II – Delitos cometidos por funcionarios públicos del Título XVIII del Código Penal en los siguientes términos:

Artículo 387-A Peculado de fondos de la seguridad social

El Titular del Pliego Presupuestal, conforme lo establece al artículo 53° de la Ley No 27972, Ley Orgánica de Municipalidades; el artículo 20° de la Ley No 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, y el Titular de la Entidad del Gobierno Nacional; que tienen a su cargo disponer que los aportes a la seguridad social (ESSALUD, ONP o AFP) sean descontados y destinados a la institución a la que pertenece el trabajador (ESSALUD, ONP o AFP) y se apropia o utiliza para sí o para otro fin este dinero; abusando de su competencia para disponer de este; ejecute u omita cualquier acción necesaria para que los aportes y contribuciones de los trabajadores se destinen a la seguridad social, afectando de manera directa el interés del titular del aporte; será sancionado con pena privativa de libertad no menor de diez ni mayor de veinte años; inhabilitación a que se refieren los incisos 1, 2 y 8 del artículo 36° del precitado código, de diez a veinte años; y, con ciento ochenta a trescientos sesenta y cinco días-multa.

La pena será no menor de quince ni mayor de veinte años; inhabilitación a que se refieren los incisos 1, 2 y 8 del artículo 36°, de **naturaleza perpetua**, y, con trescientos sesenta y cinco a setecientos treinta días-multa, cuando el trabajador afectado tiene más de sesenta y cinco años, cumplidos al momento de la denuncia.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Vigencia

Lo dispuesto en la presente ley será de aplicación inmediata desde el día siguiente de su publicación en el "Diario Oficial El Peruano"

Firmado Digitalmente
SUSEL ANA MARIA PAREDES PIQUE
Congresista de la República



Firmado digitalmente por:
PAREDES PIQUE Susel Ana
Maria FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/12/2021 11:13:48-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY QUE SANCIONA CONDUCTAS ILÍCITAS EN EL DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

- **TÍTULO DE LA DISPOSICIÓN**

LEY QUE SANCIONA CONDUCTAS ILÍCITAS EN EL DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

- **FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA**

La Constitución Política de 1993 establece en su artículo 10° que el Estado debe reconocer el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que precise la Ley y para la elevación de su calidad de vida.

Siendo así, se entiende por derecho a la seguridad social, aquel que busca la protección que la sociedad otorga a sus miembros, mediante una serie de políticas públicas contra los distintos riesgos como consecuencia de enfermedad, invalidez, vejez y otras establecidas en el ordenamiento vigente.

Por su parte, el artículo 11° dispone que el Estado debe garantizar el libre acceso a las prestaciones de salud y a pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas.

Siendo ello así, si bien los aportes a la seguridad social los trabajadores cuentan con protección constitucional, es necesario asegurar que efectivamente sea así, pues dichos aportes serán de importancia si el trabajador enferma, así como, el sustento de millones de afiliados llegada la etapa en la cual ya no puedan generar mayores ingresos, por lo que, merecen una protección total frente a cualquier acto de la autoridad pública que pueda afectarlos directa o indirectamente.

Por ello, la finalidad del presente proyecto de ley es que los aportes a la seguridad social no puedan ser destinados a ninguna finalidad distinta a la de cubrir los costos de salud y prestaciones de los sistemas previsionales; y, que gocen de una protección frente a malos funcionarios públicos que utilizan dichos aportes para un fin distinto para los que fueron retenidos.

Asimismo, de acuerdo al Informe Anual de Evaluación de Cumplimiento de Reglas Fiscales de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales al 2020, elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el saldo de Deuda Total (SDT) de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales asciende a más de S/. 26 millones (3.7% PBI), registrando un incremento de 7,1% con respecto al 2019 (ver el Cuadro No 2).

Cuadro N° 1							
GOBIERNO REGIONALES Y GOBIERNO LOCALES: SALDO DE DEUDA TOTAL AL 2020							
(Millones de soles, variación % y % del PBI)							
	S/. Millones		Var. %	% del Total		% del PBI	
	2019	2020	2020/2019	2019	2020	2019	2020
I. SALDO DE PASIVOS	15 320	16 873	10,1	61,7	63,5	2,0	2,4
Operaciones de Endeudamiento	5 175	4 957	-4.2	20.9	18.7	0.7	0.7
Cuentas por pagar a proveedores	3 921	4 956	26,4	15.8	18.7	0.5	0.7
Sentencias judiciales y laudos arbitrales	3 477	3 836	10.3	14.0	14.4	0.5	0.5
Remuneraciones y beneficios por pagar	1 413	1 366	-3.3	5.7	5.1	0.2	0.2
Otros de otras cuentas por pagar	1 413	1 366	-3.3	6.7	5.1	0.2	0.2
Impuestos y contribuciones	105	93	-11.0	0.4	0.4	0.0	0.0
Sobregiros bancarios	4	2	-51.4	0.0	0.0	0.0	0.0
Intermediarios de recursos monetarios	4	1	-70.4	0.0	0.0	0.0	0.0
Oper. Internas usuarios serv. Públicos	0	0	-2.7	0.0	0.0	0.0	0.0
Deuda convenios con condición no ejecutados		0		0.0	0.0	0.0	0.0
II. DEUDA EXIGIBLE	1 587	1679	5.8	6.4	6.3	0.2	0.2
SUNAT	736	769	4.4	3.0	2.9	0.1	0.1
EsSalud	395	425	7.5	1.6	1.6	0.1	0.1
ONP	223	244	9.1	0.9	0.9	0.0	0.0
FONAVI	185	191	3.3	0.7	0.7	0.0	0.0
Otros	47	50	8.0	0.2	0.2	0.0	0.0
III. DEUDA REAL	7 910	8 022	1.4	31.9	30.2	1.0	1.1
AFP Integra	3 6565	3 719	4.3	14.4	14.0	0.5	0.5
AFP Profuturo	3 466	3 601	3.9	14.0	13.6	0.5	0.5
Prima AFP	872	695	-20.3	3.5	2.6	0.1	0.1
AFP Habitat	6	7	13.7	0.0	0.0	0.0	0.0
SALDO DE DEUDA TOTAL	24 817	26 575	7.1	100.00	100.0	3.2	3.7

Fuente: Rendición de cuentas de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales para la elaboración de la Cuenta General de la República, SUNAT y SBS (*)
(*) Informe Anual de Evaluación de Cumplimiento de Reglas Fiscales de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales al 2020

El crecimiento en S/ 92 millones en el 2020 de la Deuda Exigible con entidades del Estado proviene del incremento de la deuda con SUNAT en S/ 32 millones el incremento de la deuda

con la ESSALUD en S/ 30 millones (S/ 4 millones de incremento en los Gobiernos Regionales y S/ 26 millones de incremento en los Gobiernos Locales) y de la deuda con la ONP en S/ 20 millones (S/ 3 millones de incremento en los Gobiernos Regionales y S/ 17 millones de incremento en los Gobiernos Locales).

El crecimiento en S/ 113 millones en el 2020 de la Deuda Real con el Sistema Privado de Pensiones (SPP) ha sido generado por el incremento de los intereses de la deuda no declarada por los empleadores. Al 2020, la deuda real con el SPP asciende a S/ 8 022 millones, del cual el 77,5% es deuda no declarada por los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, el 16,2% es deuda fraccionada bajo el REPRO-AFP u otro tipo de fraccionamiento, y el 6,3% restante es deuda declarada pero pendiente de pago.

Ahora bien, en el caso de los aportes de la seguridad social destinado a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), se han detectado que 2,615 entidades estatales declaran los aportes previsionales de sus trabajadores en AFPnet, no obstante, a pesar de contar con el presupuesto institucional respectivo para hacerse cargo de esta obligación, no pagan los aportes a las cuentas de capitalización individual (CIC) de los afiliados a las AFP (ver el Cuadro No 2).

Cuadro N°2
Aportes previsionales no pagados por región ^{1/}
Periodo 1993-2021, en S/

Deuda Cierta por Region		
Región	Nominal	Actualizada por factores SBS
Lima	S/ 142 670 934	S/ 4 332 229 635
Piura	S/ 28 517 914	S/ 1 455 699 373
Junín	S/ 13 071 838	S/ 1 367 547 180
Cajamarca	S/ 21 503 515	S/ 1 191 138 759
Lambayeque	S/ 34 708 912	S/ 1 072 470 423
Puno	S/ 16 448 840	S/ 1 048 614 762
Ayacucho	S/ 19 210 472	S/ 786 380 205
Huanuco	S/ 10 246 989	S/ 729 573 196
La Libertad	S/ 24 393 634	S/ 703 599 941
Callao	S/ 21 474 649	S/ 577 708 331
Ancash	S/ 27 797 266	S/ 523 872 277
Cusco	S/ 15 392 586	S/ 472 167 922
Tumbes	S/ 13 275 004	S/ 458 854 083
Loreto	S/ 25 158 385	S/ 382 026 335
San Martín	S/ 7 782 657	S/ 379 044 878
Apurímac	S/ 9 561 976	S/ 356 106 654
Ica	S/ 14 317 464	S/ 352 857 954
Ucayali	S/ 8 837 275	S/ 324 631 705
Huancavelica	S/ 9 025 287	S/ 306 196 220
Amazonas	S/ 5 886 613	S/ 250 667 390
Moquegua	S/ 3 003 194	S/ 221 612 976
Arequipa	S/ 6 018 079	S/ 131 037 693
Pasco	S/ 5 879 985	S/ 124 062 920
Tacna	S/ 6 438 845	S/ 101 706 679
Madre De Dios	S/ 2 318 804	S/ 37 910 468
Total general	S/ 492 941 115	S/ 17 687 717 957

Fuente: AFPnet. La información corresponde a la deuda cierta registrada o deuda real.

1/ Incluye deuda entidades no acogidas al REPRO desde 01-08-1993 al 20-10-2021 y nueva deuda generada por entidades acogidas al REPRO desde 01-01-2016 al 20-10-2021.

2/ Factores SBS al 20 de octubre de 2021. Esta cifra representa el total de aportes retenidos, comisiones y primas de seguro no depositadas a las AFP, así como los intereses generados por el no pago de los mismos en el plazo normativo

Es así que 636,471 trabajadores estatales afiliados al SPP se ven afectados por la falta de pago de sus aportes previsionales por parte de malos funcionarios públicos, los cuales generaron un detrimento directo a su persona ya que los aportes no llegan a sus CIC, en las que hubieran generado rentabilidad para así financiar su jubilación.

Cabe indicar que esta falta de pago implica la generación de una deuda previsional, la cual producto de la actualización por factores de rentabilidad y mora establecidos por la Superintendencia de Banca Seguros y AFP (AFP), genera a su vez una contingencia financiera a la entidad y finalmente a todos los contribuyentes a nivel nacional. Es por ello que la deuda acumulada, incluyendo estos factores de actualización de la SBS asciende a más de 17 millones (ver Cuadro No 3), casi el doble de la registrada en el Informe Anual de Evaluación de Cumplimiento de Reglas Fiscales de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales al 2020 en el Cuadro No 1, de manera tal que la deuda exigible podría representar el doble de la reconocida por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Cuadro N°3: Deuda nominal y actualizada por factores SBS en S/ ^{1/}

Entidad	Deuda Cierta	
	Nominal	Actualizada por factores SBS
Gobierno regional	S/ 200 960 031	S/ 10 046 556 263
Gobierno local	S/ 234 115 516	S/ 3 893 988 867
Gobierno nacional	S/ 57 865 569	S/ 3 747 172 828
Total	S/ 492 941 115	S/ 17 687 717 957

Fuente: AFPnet. La información corresponde a la deuda cierta registrada o deuda real.

1/ Incluye deuda entidades no acogidas al REPRO desde 01-08-1993 al 20-10-2021 y nueva deuda generada por entidades acogidas al REPRO desde 01-01-2016 al 20-10-2021.

2/ Factores SBS al 20 de octubre de 2021. Esta cifra representa el total de aportes retenidos, comisiones y primas de seguro no depositadas a las AFP, así como los intereses generados por el no pago de los mismos en el plazo normativo.

Por otro lado, el peculado como delito contra la administración pública se regula en el artículo 387 del Código Penal, aprobado por Decreto Legislativo No 635. No obstante, a la fecha existen más de un millón de juicios en curso por las AFP de acuerdo al artículo 57 del Reglamento del Texto Único Ordenado del Sistema Privado de Pensiones, por un monto de 17 mil millones soles. Sin embargo, es difícil cobrar a estas entidades públicas que no realizaron el aporte a la seguridad porque el artículo 73 de la Constitución Política del Perú establece que: *"los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles. Los bienes de uso público pueden ser concedidos a particulares conforme a ley, para su aprovechamiento económico"*.

Es por ello que resulta indispensable tipificar el peculado de aportes a la seguridad social como una infracción penal específica ya que la finalidad es sancionar a las autoridades que administran los aportes a la seguridad social por su actuar ilegal, cuando se apropian, utilizan, abusan, ejecutan u omiten acciones contrarias al interés del titular de los aportes,

De la misma forma, se propone como agravante del referido delito si el trabajador tiene 65 años, cuando se inició la denuncia, ya que producto de la conducta del Titular del Pliego, el trabajador se verá afectado en sus prestaciones de salud y pensionario, ya que al estar jubilado no contará con la prestación de seguridad social.

Siendo así, existen más de un millón de juicios y se puede mencionar, por ejemplo, que la Fiscalía Anticorrupción investiga al exalcalde de Magdalena del Mar, Francis Allison Oyague, por no pagar beneficios laborales a 180 trabajadores municipales, la misma que generó una deuda de 32 millones de soles en la referida comuna. Sin embargo, el referido exalcalde ha presentado escritos pidiendo que se habrán procesos disciplinarios contra los trabajadores que viene reclamando el descuento de seguros, retenciones, aportaciones y fondos de pensiones.

Del mismo modo, se tiene testimonios de afiliados al Sistema Privado de Pensiones (SPP), que trabajaron arduamente en instituciones públicas y no recibieron el aporte respectivo, como lo son:

- Pablo Ruiz (DNI 02725796) – Municipalidad de La Unión (Piura)
Octubre – 2018

"Yo tengo treinta y tres años trabajando en la Municipalidad de La Unión, desde el 86 hasta esta fecha estoy trabajando en la municipalidad, pero que pasa, en el año 2003 y 2006 llega un alcalde que hizo sus cuatro años de gestión, pero ese alcalde nunca hizo el depósito a la aseguradora, a la AFP, entonces seguimos un juicio nosotros a pesar de que esto era una situación preocupante, entonces hicimos una denuncia penal. Y al final para que salga el fallo del poder judicial, siempre hay compañeros que a veces por debajo hacen el arreglo, y se hizo el arreglo con el alcalde y la denuncia se vino abajo".

(Situación actual) *"Cuando recién entró esta gestión que ya está por terminar, por culminar, nosotros nos reunimos y fue el punto número uno que tocamos la AFP, como alcalde, nosotros le dijimos que tenía que asumir lo pasivo y activo, entonces, en el principio cuando el alcalde está recién llegado, dice sí, sí, yo voy a cumplir con eso. Pero imagínese, han pasado cuatro años, estamos a puerta que el alcalde se vaya de la gestión y no nos aporte, y se quedó en nada. Él ha pagado lo que es de su gestión de AFP, la deuda que nosotros teníamos no lo ha pagado, yo hago una invocación a los congresistas de la región Piura para que tomen cartas en el asunto por favor, prácticamente se burlaron de nosotros, son cuatro años, cinco años de nuestras aportaciones que se nos ha robado. Yo estoy a punto de jubilarme, sin embargo, cuando me voy a jubilar, me van a mochar esos cinco años que no he aportado.*

- Wilson Amasifuen (DNI 01131710) – Municipalidad Provincial de San Martín
Febrero – 2019

"Yo trabajo en la municipalidad desde el año 1990, una experiencia muy importante, se ha podido observar diferentes autoridades que han ingresado a la municipalidad, en aquel entonces, las autoridades solo se interesaban en hacer obras, pero descuidaban el pago de personal, por eso ha existido muchas deudas. Algo muy preocupante para los trabajadores porque había muchas deudas a las AFP por parte de la municipalidad, en el cual había un descuido inmenso que realmente preocupaba cuando un trabajador cesaba y no existía, no podía gozar de repente esos aportes que había aportado con anticipación porque la municipalidad no pagaba los derechos de los trabajadores, que es lo primero porque en realidad es de cómo vamos a poder mantener a nuestra familia y eso también ha hecho que el sindicato se ponga más fuerte y hemos tenido la oportunidad de tener dirigentes muy capaces que hoy en día ya se ven los pagos que son los 19 de cada mes"

"Nosotros hemos hecho en nuestros pactos colectivos también, hemos puesto en uno de nuestros acápite para que de esta manera ellos también consideren pagos si es posible fraccionado porque no es posible que hoy en día, estaríamos lamentado de que si hubiera habido deudas que han generado problemas. No estaríamos en estas condiciones ahorita, en buenas condiciones porque hay trabajadores que ya al momento de salir, ya están gozando de sus beneficios de la AFP, hemos priorizado todo eso, el pago de los aportes a las AFP porque nos han capacitado que es lo único que el trabajador, cuando cesa, tiene para gozar con su familia. Esperamos que las demás municipalidades del Perú, tomen intereses del pago de los trabajadores, los trabajadores somos seres humanos que necesitamos también nosotros, disfrutar con la familia".

Se puede concluir que:

La generación de deuda previsional por parte de las Entidades de la Administración Pública es un problema sistémico que data de muchos años atrás y parece no tener una solución tangible si es que no se establecen castigos más severos para los funcionarios públicos que tienen a cargo el pago de los aportes a la seguridad (ESSALUD, ONP y AFP).

- **EFFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA QUE SE PROPONE SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

La presente iniciativa legislativa se sustenta en el marco constitucional de los artículos 10°, 11° y 12° de la Constitución Política, donde se soslaya que la Seguridad Social es un derecho reconocido por la Constitución Política del Perú y que a su vez, es esta quien determina que es el Estado el encargado de garantizar un otorgamiento eficaz y digno de las prestaciones de salud y pensiones a graves de entidades públicas, privadas o mixtas, que cubran las necesidades

básicas del trabajador y jubilado, asimismo su finalidad es sancionar penalmente conductas que ya sea por su deficiencia de técnica legislativa o por los vacíos legales de punibilidad no pueden ser sancionados por nuestros operadores de justicia.

Del mismo modo, es la primera vez que se legisla en favor del trabajador, ya que no existe en nuestro ordenamiento jurídico penal sanciones para los administradores a los que se les entrega el patrimonio para su resguardo, que se apropian o utilizan los aportes a la seguridad social. Siendo así, esta problemática se convierte en un objetivo importante para ser protegido, generando un respaldo de parte de los asegurados hacia el Poder Judicial, pues sus reclamos por tanto años postergados serían escuchados.

- **ANÁLISIS COSTO BENEFICIO**

La presente iniciativa legislativa no generaría gasto adicional para el Tesoro Público; ya que su objetivo es subsumir conductas que son imprecisas o carecen de una sanción jurídica penal en la actualidad. Del mismo modo, protege los aportes a la seguridad social establecidos en el artículo 10, 11 y 12 de la Constitución Política del Perú.

Del mismo modo, el impacto que produciría la introducción de esta noma al sistema jurídico repercutiría en la prevención general del derecho penal generando un ambiente disuasorio para la comisión del delito, llenando los vacíos de punibilidad existentes en la actualidad.

- **VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL**

La presente iniciativa legislativa se encuentra enmarcada en las siguientes Políticas de Estado: (13) Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social; incidiendo en que el Estado promoverá el acceso universal a la seguridad social.