

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

**REFORMA AL ARTÍCULO 62 DE LA LEY CONTRA LA CORRUPCIÓN
Y EL ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO EN LA FUNCIÓN PÚBLICA,
LEY N.º 8422, DE 6 DE OCTUBRE DE 2004
IMPREScriptIBILIDAD DE LOS
DELITOS DE CORRUPCIÓN**

**JOSÉ MARÍA VILLALTA FLÓREZ-ESTRADA
DIPUTADO**

EXPEDIENTE N.º 22.409

**DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES**

NOTA: A solicitud del proponente, este Departamento no realizó la revisión de errores formales, materiales e idiomáticos que pueda tener este proyecto de ley.

PROYECTO DE LEY

REFORMA AL ARTÍCULO 62 DE LA LEY CONTRA LA CORRUPCIÓN Y EL ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO EN LA FUNCIÓN PÚBLICA, LEY N.º 8422, DE 6 DE OCTUBRE DE 2004 IMPREScriptIBILIDAD DE LOS DELITOS DE CORRUPCIÓN

Expediente N.º 22.409

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

El flagelo de la corrupción está incardinado en la historia costarricense desde los orígenes hasta la actualidad, variando sus modalidades según las épocas. Y, de las últimas décadas, en la nuestra, han llegado a niveles intolerables, no solo por los delitos y agravios cometidos, sino también por los altos índices de impunidad que cobijan a los perpetradores de las ofensas contra el erario de todas y todos los costarricenses.

Ante este escenario, la lucha por la transparencia y contra la corrupción debe darse en todos los frentes: ex ante, con la prevención del delito, y ex post, con el castigo o tratamiento a quienes transgreden la ley. Lo anterior pasa por cerrar portillos que permiten gozar de la impunidad y uno de ellos es la prescripción de los delitos de corrupción.

Como regla general, en la legislación costarricense la posibilidad de formular una acción ante los tribunales de justicia cesa cuando se deja pasar un tiempo – establecido por ley– sin promover o impulsar la causa judicial. La legislación dispone distintos plazos para que prescriba el derecho de accionar según sea la materia: 10 años en procesos civiles, 4 años en asuntos comerciales, y 10, 3 o 2 en causas penales, según la gravedad del delito. En el caso de delitos contra la humanidad, no existe tal fuero de protección y cuando se trata de delitos de corrupción, la aplicación de la prescripción de la acción penal es motivo de enormes injusticias.

Debido a su naturaleza, los casos de corrupción y enriquecimiento ilícito en la función pública son realizados por las autoridades, sin que la ciudadanía pueda de inmediato –en la realidad tangible– tener acceso a la justicia, debido a la posición de poder de quién cometió el delito. En la práctica, son muchos los recursos con que cuentan los altos jerarcas para retrasar y dilatar las investigaciones penales. La imposibilidad de investigar infracciones inmediatamente después de recibida una denuncia puede significar la diferencia entre una investigación exitosa y una trunca. El paso del tiempo permite ocultar indicios y desaparecer pruebas, sobre todo si se cuenta con prerrogativas como la inmunidad de los miembros de los supremos poderes y el control de la información y los recursos institucionales.

No obstante, pasados los años y accedido a la información necesaria para presentar una denuncia, la ciudadanía choca con la prescripción de la acción penal porque pasó el tiempo sin que se promoviera el proceso. Con esto la ciudadanía es doblemente ofendida: por el funcionario corrupto y por el Estado cuando le niega la tutela judicial efectiva. De esta forma la aplicación de la prescripción se convierte en el camino de la impunidad.

El advenimiento del plazo de prescripción de la acción penal se convierte entonces en un premio para el delincuente cuello blanco que hasta podría calcularlo; pero, además, en fuente de impunidad como una ofensa al conglomerado social. Es inaceptable en una democracia la denegación de justicia por casos de corrupción. El problema es la impunidad como regla en materia de estos delitos cometidos en la función pública, cuando debería ser la pena o la medida de seguridad impuesta al agresor.

Por lo anterior, urge adoptar la imprescriptibilidad de la acción penal en materia de delitos de corrupción. Con lo anterior se evitarían los problemas usuales en el cómputo del tiempo, a la vez que envía un claro mensaje a la generalidad acerca de las consecuencias procesales por la comisión de esta clase de delitos.

La presente propuesta encuentra fundamento, entre otras, en dos convenciones contra la corrupción, una, la Convención Interamericana contra la Corrupción (Caracas, 29/3/1996), aprobada por Ley N.º 7670, de 28/4/1997 y la otra, Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Nueva York, 31/10/2003), incorporada por Ley N.º 8557, de 29/11/2006, ambas con autoridad superior a las leyes nacionales.

El preámbulo de la primera de esas convenciones merece ser repetido, pues constituye un catálogo completo del malestar frente al fenómeno corrosivo que nos ocupa. Dice así:

“LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS,

CONVENCIDOS de que la corrupción socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad, el orden moral y la justicia, así como contra el desarrollo integral de los pueblos;

CONSIDERANDO que la democracia representativa, condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región, por su naturaleza, exige combatir toda forma de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas, así como los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio;

PERSUADIDOS de que el combate contra la corrupción fortalece las instituciones democráticas, evita distorsiones de la economía, vicios en la gestión pública y el deterioro de la moral social;

RECONOCIENDO que, a menudo, la corrupción es uno de los instrumentos que utiliza la criminalidad organizada con la finalidad de materializar sus propósitos;

CONVENCIDOS de la importancia de generar conciencia entre la población de los países de la región sobre la existencia y gravedad de este problema, así como de la necesidad de fortalecer la participación de la sociedad civil en la prevención y lucha contra la corrupción;

RECONOCIENDO que la corrupción tiene, en algunos casos, trascendencia internacional, lo cual exige una acción coordinada de los Estados para combatirla eficazmente;

CONVENCIDOS de la necesidad de adoptar cuanto antes un instrumento internacional que promueva y facilite la cooperación internacional para combatir la corrupción y, en especial, para tomar las medidas apropiadas contra las personas que cometan actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas o específicamente vinculados con dicho ejercicio; así como respecto de los bienes producto de estos actos;

PROFUNDAMENTE PREOCUPADOS por los vínculos cada vez más estrechos entre la corrupción y los ingresos provenientes del tráfico ilícito de estupefacientes, que socavan y atentan contra las actividades comerciales y financieras legítimas y la sociedad, en todos los niveles;

TENIENDO PRESENTE que para combatir la corrupción es responsabilidad de los Estados la erradicación de la impunidad y que la cooperación entre ellos es necesaria para que su acción en este campo sea efectiva; y

DECIDIDOS a hacer todos los esfuerzos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y en los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio,” (El resaltado no es del original).

Es decir, la corrupción debe ser considerada como un atentado a la democracia y, además, como una violación a los derechos humanos. Ello, en términos de la Organización de Estados Americanos, en cuanto ha dispuesto que la corrupción “...también afecta a los ciudadanos económicamente. El combate a la corrupción es un aspecto clave en el ejercicio democrático del poder, requerido bajo la Carta Democrática Interamericana, y por ende, es un asunto prioritario para todos los Estados Miembros de la OEA...”. En ese sentido, cabe poner de resalto los términos utilizados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (caso Bulacio vs. Argentina, sentencia de 18 de septiembre de 2003) en cuanto consignó que:

“Esta Corte ha señalado reiteradamente que la obligación de investigar debe cumplirse con seriedad y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa. La investigación que el Estado lleve a cabo

en cumplimiento de esta obligación ‘debe tener un sentido y ser asumida por el mismo como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad. (...) El derecho a la tutela judicial efectiva exige entonces a los jueces que dirijan el proceso de modo de evitar que dilaciones y entorpecimientos indebidos, conduzcan a la impunidad, frustrando así la debida protección judicial de los derechos humanos.”

Asimismo, vale la pena repetir las palabras del entonces secretario general de las Naciones Unidas, Kofi A. Annan en el prefacio de la Convención de las Naciones Unidas: “La corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el Estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana”.

Entre las múltiples inquietudes y búsquedas para crear mecanismos eficaces para combatir la corrupción se encuentra el referido al tema de la imprescriptibilidad del delito de corrupción.

Así lo testimonian numerosos estudios que proponen establecer tal imprescriptibilidad y que enumera el profesor Andrés Gil Domínguez en el trabajo que se titula “Imprescriptibilidad de los delitos de corrupción”, publicado en Argentina en la Ley N.º 15/12/2015. El autor citado, menciona también, países sudamericanos como Ecuador, Venezuela y Bolivia, cuyas constituciones declaran la imprescriptibilidad de los delitos de corrupción. Así como Argentina, que recientemente eliminó la prescripción de estos delitos mediante un histórico fallo de la Cámara Federal de la Plata de octubre de 2016.

Por otra parte, Carlos A. Gherzi en el trabajo denominado “*Corrupción. Delito de Lesa Humanidad e Imprescriptibilidad*”, publicado también en Argentina en la Ley 15/04/2010, 15/04/2010,1-La Ley 2010-B, 1210, sostiene que:

“(...) La vulneración de las personas como seres humanos ha llevado específicamente a la internacionalización y globalización de los Derechos Humanos y los delitos de Lesa Humanidad, de los que ya nadie discute. Sostenemos y queremos fundar que también el primero de los aspectos — patrimonial— es un derecho humano esencial colectivo y que su violación constituye un delito de lesa humanidad y por ende no existe la cosa juzgada y es imprescriptible.” Y además: (...) Efectivamente se trata de delitos de corrupción que constituyen traición a la patria por afectación de bienes públicos, abuso de función y daños a los intereses colectivos, por lo cual resulta también imprescriptibles.”

En el sentido de que los delitos de corrupción ingresan en la categoría de lesa humanidad también se encuentran trabajos del ámbito estadounidense.

En las obras “Criminalizing Kleptocracy? The ICC as a Viable Tool in the Fight Against Grand Corruption” de Ben Blomm (disponible en <http://digitalcommons.wcl.american.edu/auilr>), y de Ilias Bantekas “Corruption as an International Crime and Crime against Humanity” (disponible en <http://heinonline.org>), ambos autores sostienen que los grandes actos de corrupción deben ingresar en el campo de la acción de la Corte Penal Internacional, invocando para ello el artículo 7, párrafo 1, punto k) del Estatuto de Roma. Para ello, establece una analogía entre el ataque generalizado o sistemático contra una población civil –que es el campo que puede cubrir la Corte Penal Internacional- y los delitos graves de corrupción, por los efectos que éstos pueden tener sobre las poblaciones civiles.

Por su parte, Natalia A. Volosin en “Corrupción Imprescriptible” (disponible en <http://bastiondigital.com/notas/corrupción-imprescriptible>), sostiene, igualmente, que los delitos de corrupción han de ser imprescriptibles y que su tratamiento especial:

“(…) se debe, en cambio, a que por sus particularidades estos hechos dificultan y en muchos casos directamente impiden que las víctimas insten la acción penal en los plazos legales comunes (represión postraumática, situaciones de vulnerabilidad social o económica, revelación tardía, temor a las represalias, etc). A ello se suma que los autores de los delitos suelen retener posiciones o condiciones de poder que también conspiran contra el inicio o avance de los procesos penales. Con la corrupción ocurre algo similar: su carácter típicamente clandestino, la ausencia de víctimas individuales fácilmente identificables que puedan impulsar los procesos, el poder que retiene los autores aún luego de cesar en sus cargos públicos y el hecho de que se trata de un fenómeno que impacta por igual a quienes deberían investigarlo y juzgarlo (el Poder Judicial y el Ministerio Público) son obstáculos que dificultan y muchas veces imposibilitan la persecución penal”.

Los delitos de corrupción implican el uso de la función pública para satisfacer intereses particulares y el desvío de bienes y recursos públicos hacia fines distintos a la satisfacción del interés público. Esta desviación, distracción o malversación de recursos públicos impide que dichos recursos se inviertan eficientemente en los diversos programas públicos concebidos para mejorar las condiciones de vida de nuestra población. El daño que le causa la corrupción a la sociedad, especialmente a las personas más vulnerables y necesitadas es de cuantía inestimable. Cuantiosos recursos que podrían destinarse a reducir la pobreza, mejorar los servicios públicos de salud y educación o proveer a nuestro pueblo de vivienda digna, sencillamente se pierden en el camino.

Desde esta perspectiva, podemos afirmar que la corrupción es un crimen contra los derechos humanos, pues socava los esfuerzos del Estado costarricense para garantizar a toda la población la plena satisfacción de sus derechos fundamentales.

El Banco Mundial ha estimado que el costo de la corrupción global, -cuantificando únicamente el pago de sobornos- es de aproximadamente 1 trillón de dólares, es decir, 1,000 billones de dólares anuales (www.worldbank.org/wbi/governance). De acuerdo con Acuña-Alfaro y Transparencia Internacional Costa Rica, tomando como base las estimaciones del Banco Mundial en relación con el porcentaje de sobornos del 3% de la economía mundial y considerando que la economía costarricense registra un Producto Interno Bruto de 16.1 billones de dólares “*se podría estimar que la corrupción en nuestro país puede representar 483 millones de dólares (US\$483,000,000) aproximadamente*” (*Impacto y costos de la corrupción en el desarrollo, 2004*). Según este estudio, considerando los últimos seis casos más graves de corrupción ocurridos en los últimos años se habría ocasionado una pérdida al país de más de ciento cincuenta mil millones de colones (¢150,377,500,000).

El daño que causan los delitos de corrupción no es solo de orden económico y social. La corrupción es un cáncer que mina lentamente la credibilidad y la confianza de nuestro pueblo en las instituciones democráticas, tal y como ha quedado demostrado tras los recientes escándalos que involucraron a altos jerarcas de gobiernos anteriores.

Por esta vía también se produce un grave deterioro de los parámetros éticos en toda la sociedad. Se desvirtúan los intentos por inculcar estos valores en las nuevas generaciones, pues la incoherencia entre lo que se dice y lo que se hace es la forma más eficaz de vaciar de contenido un discurso. El mal ejemplo de los altos jerarcas se traslada al resto de la función pública, de forma tal que empieza a percibirse como “normal” el saqueo de la Hacienda Pública.

Ante este panorama, el Estado costarricense debe tomar medidas excepcionales para combatir el flagelo de la corrupción y evitar la impunidad de los delitos de corrupción, especialmente cuando son cometidos por quienes ocupan los más altos cargos de dirección del Estado costarricense.

El mensaje normativo y simbólico con la adopción del presente proyecto será contundente: no importa el tiempo que pase, quien atente contra dichos bienes será perseguido hasta que sea sometido a un proceso penal. El paso del tiempo no garantizará la impunidad penal para los corruptos.

La presente iniciativa de ley cuenta con el antecedente del proyecto N.º 20246, cuyo trámite legislativo inició el 23 de enero de 2017, fue publicado en La Gaceta N.º 41, Alcance N.º 44 del 27 de febrero de 2017 y, el 23 de enero de 2021 fue archivado debido al vencimiento de su plazo cuatrienal.

En virtud de las consideraciones expuestas, se somete a conocimiento de la Asamblea Legislativa el siguiente proyecto de ley para su estudio, valoración sobre la política criminal, y posterior a la aprobación por parte de los señores y las señoras diputados.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**REFORMA AL ARTÍCULO 62 DE LA LEY CONTRA LA CORRUPCIÓN
Y EL ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO EN LA FUNCIÓN PÚBLICA,
LEY N.º 8422, DE 6 DE OCTUBRE DE 2004
IMPREScriptIBILIDAD DE LOS
DELITOS DE CORRUPCIÓN**

ARTÍCULO ÚNICO- Se reforma el artículo 62 de Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, N.º 8422, de 6 de octubre de 2004 y sus reformas, que en adelante se leerá de la siguiente manera:

Artículo 62-

La acción penal respecto de los delitos contra los deberes de la función pública y los previstos en la presente ley no prescribirá.

Rige a partir de su publicación.

José María Villalta Flórez-Estrada
Diputado

04 de marzo 2021

NOTAS: Este proyecto aún no tiene comisión asignada.

El Departamento de Servicios Parlamentarios ajustó el texto de este proyecto a los requerimientos de estructura.