



## Corrupción subnacional y la transgresión de derechos fundamentales por la gestión de partidos políticos regionales en el Perú

*Subnational corruption and the violation of fundamental rights by the management of regional political parties in Peru*

Haydee, Ayma Huallpa  

Universidad Cesar Vallejo, Lima, Perú.

### Resumen

Este ensayo analiza, desde la óptica del derecho constitucional y la teoría legislativa, cómo la corrupción subnacional en el Perú, vehiculizada por la gestión de los movimientos políticos regionales, constituye una violación directa de los derechos fundamentales. La descentralización, concebida para fortalecer la democracia territorial, ha sido cooptada por estructuras personalistas cuyo objetivo es la captura rentista del presupuesto público (Canon, Regalías). La malversación de fondos en los Gobiernos Regionales (GOREs), particularmente a través de delitos como la colusión y el peculado, se traduce directamente en la negación del acceso equitativo y de calidad a los derechos sociales garantizados por la Constitución, como la salud, la educación y el saneamiento. Se propone la necesidad de una reforma estructural que fortalezca la autonomía de la Contraloría General de la República (CGR) en el ámbito regional y que imponga filtros de idoneidad ética rigurosos, junto con la potestad de cancelar la personería jurídica de los movimientos que sistemáticamente defraudan al Estado, a fin de restablecer la legitimidad del pacto social y el vínculo fiduciario con la ciudadanía.

**Palabras Clave:** corrupción subnacional; gobiernos regionales; derechos fundamentales; descentralización Perú; colusión.

### Abstract

This essay analyzes, from the perspective of constitutional law and legislative theory, how subnational corruption in Peru, facilitated by the management of regional political movements, constitutes a direct violation of fundamental rights. Decentralization, intended to strengthen territorial democracy, has been co-opted by personalistic structures aimed at the rent-seeking capture of public budgets (Canon, Royalties). The embezzlement of funds in Regional Governments (GOREs), particularly through crimes such as collusion and peculation, directly translates into the denial of equitable and quality access to constitutionally guaranteed social rights, such as health, education, and sanitation. The paper proposes the need for a structural reform that strengthens the functional autonomy of the Comptroller General of the Republic (CGR) at the regional level and imposes rigorous ethical suitability filters, along with the power to cancel the legal status of movements that systematically defraud the State, in order to restore the legitimacy of the social pact and the fiduciary bond with citizenship.

**Keywords:** subnational corruption; regional governments; fundamental rights; decentralization Peru; collusion.

Recibido/Received	27-10-2025	Aprobado/Approved	01-12-2025	Publicado/Published	01-12-2025
-------------------	------------	-------------------	------------	---------------------	------------

## Introducción

La Constitución Política del Perú de 1993 y la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización (2002), sentaron las bases para una reconfiguración trascendental del Estado: el tránsito de un modelo históricamente centralista a uno descentralizado, con la creación de los Gobiernos Regionales (GOREs). La finalidad era acercar el Estado al ciudadano, impulsar el desarrollo integral y fortalecer la democracia territorial. Sin embargo, dos décadas después, esta promesa se encuentra fracturada por la proliferación de la corrupción subnacional (Mujica et al., 2017; Olaguivel Flores et al., 2023).

Este ensayo sostiene que la gestión de los movimientos políticos regionales, convertidos a menudo en estructuras de poder personalista y facciones extractivas, ha transformado el proceso descentralizador en un vehículo para la captura rentista territorial. Este fenómeno no es meramente un problema de mala gestión o desfalco económico, sino una violación sistemática y directa de los derechos fundamentales que la Constitución garantiza a todos los peruanos, en particular los derechos sociales (salud, educación, saneamiento).

Desde la perspectiva del derecho constitucional y el diseño legislativo, analizaremos cómo la malversación de fondos en los Gobiernos Regionales se traduce inmediatamente en la negación de un derecho fundamental. La magnitud del problema, donde la Contraloría General de la República (CGR) estima que más del 50% de las pérdidas económicas por corrupción se concentran en gobiernos regionales y locales (Olaguivel Flores et al., 2023; Talavera Salas & Mamani Martínez, 2024), exige una respuesta urgente que trascienda lo penal y aborde la dimensión constitucional de la crisis.

## I. Corrupción subnacional peruana: mecanismos de captura y desviación de la renta pública

### A. La Fragilidad institucional de los GOREs

La Ley de Bases de la Descentralización y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N° 27867) transfirieron competencias significativas a los GOREs, especialmente en materia de infraestructura, salud y educación. Esta transferencia de poder, sin un fortalecimiento paralelo de la capacidad técnica y los sistemas de control interno, creó un vacío institucional que fue aprovechado por las nuevas élites regionales.

Los movimientos políticos regionales, si bien son una manifestación legítima de la pluralidad democrática, carecen en su mayoría de la estructura programática e institucional de los partidos nacionales. Tienden a ser vehículos electorales de corta duración, anclados a la figura carismática (o clientelar) de un líder, lo cual intensifica la fragilidad institucional de las entidades públicas en tiempos de crisis (Mamani-Mamani & Villanueva Figueroa, 2022). Su principal objetivo es el acceso al tesoro público regional.

### B. Los Delitos tipo: Colusión y peculado

La criminalidad subnacional en el Perú se concentra en delitos de Colusión (acuerdo ilegal para defraudar al Estado en contratos y licitaciones) y Peculado (apropiación o uso indebido de caudales públicos). Los mecanismos de desviación son notoriamente recurrentes en los GOREs (Mujica et al., 2017):

1. Obras de Infraestructura Sobrevaloradas o Inconclusas: La inversión pública (carreteras, hospitales, escuelas) es el rubro de mayor incidencia de perjuicio económico. La Colusión se perfecciona entre funcionarios regionales y empresas constructoras (a menudo finanziadoras de la campaña política), resultando en obras con costos inflados, de pésima calidad o paralizadas.
2. Contratación de Personal Fantasma o Inidóneo: La estructura clientelar se mantiene con la contratación de allegados al partido o movimiento, lo que constituye un mecanismo de Malversación que erosiona la meritocracia y la eficiencia del servicio público.

3. Uso de Recursos del Canon y Regalías: Las regiones productoras de recursos naturales reciben importantes transferencias (Canon, Sobrecanon, Regalías), destinados a proyectos de inversión. Estos fondos, por su cuantía, se convierten en un objetivo primario para las redes de corrupción, desviando la riqueza natural de la región del beneficio colectivo.

## II. El Impacto constitucional: La corrupción como negación del derecho

El abogado constitucionalista debe analizar la corrupción subnacional no solo como un ilícito penal, sino como una patología que impide la eficacia horizontal y vertical de los derechos fundamentales (Olaguivel Flores et al., 2023). En el Perú, esta negación se manifiesta dramáticamente en los derechos sociales, cuya provisión está a cargo, precisamente, de los Gobiernos Regionales.

### A. Vulneración del derecho a la salud (Artículos 7, 9 y 11 de la Constitución)

El Artículo 7 de la Constitución establece el derecho fundamental a la protección de la salud, mientras que el Artículo 9 encarga al Estado determinar y supervisar la política nacional de salud de forma plural y descentralizadora.

Cuando un GORE:

- Desvía fondos asignados a la compra de medicinas esenciales o vacunas.
- Pacta la sobrevaloración de la construcción de hospitales o centros de salud, dejándolos inoperativos o sin equipamiento (como se ha visto en numerosos casos).

La consecuencia directa es la imposibilidad material del ciudadano de acceder a una prestación de salud de calidad. La corrupción se convierte en un agente causal de muerte evitable o de sufrimiento innecesario, violando la dimensión prestacional del derecho a la salud y, en última instancia, el derecho a la vida (Art. 2, inc. 1). En este sentido, la corrupción es un acto de omisión lesiva de carácter institucional que el Tribunal Constitucional debería categorizar con mayor severidad.

### B. Negación del derecho a la educación (Artículos 13, 14 y 17)

La educación en el Perú es un derecho clave para el desarrollo integral y la igualdad de oportunidades. El Artículo 17 establece la gratuidad de la educación en las instituciones del Estado. Los GOREs tienen la competencia de gestionar la infraestructura y el servicio educativo en su jurisdicción.

El desvío de presupuestos en el sector educación, a través de:

- Obras de escuelas que colapsan o quedan a mitad.
- Compra fraudulenta de material didáctico o tecnológico obsoleto.

Impacta a las poblaciones más vulnerables, especialmente en las zonas rurales y bilingües. La corrupción subnacional en este ámbito crea una brecha de calidad educativa que condena a las futuras generaciones a la desigualdad económica y social, transgrediendo el principio de igualdad material de oportunidades consagrado en la Carta Magna.

### C. El derecho al ambiente y al saneamiento (Artículo 2, Inciso 22)

El Artículo 2, inciso 22 garantiza a toda persona el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida. La gestión de proyectos de saneamiento, agua potable y tratamiento de residuos es una competencia crucial de los gobiernos subnacionales.

La corrupción en estos proyectos, donde se pagan obras de agua que nunca se ejecutan o se construyen plantas de tratamiento defectuosas:

- Impide el acceso al agua potable segura, exponiendo a la población a enfermedades.
- Degrada el medio ambiente local, afectando la calidad de vida.

La colusión en proyectos de saneamiento es una violación directa del derecho a la salud y al ambiente, al privar a comunidades enteras de los pilares mínimos para una vida digna.

### **III. El Déficit de legitimidad y la crisis representativa**

La alta incidencia de corrupción en los GOREs alimenta una profunda crisis de legitimidad del sistema (Mujica et al., 2017). La percepción de la corrupción como el principal problema en el Perú se ha mantenido constante, lo que se refleja en la desconfianza hacia los gobiernos subnacionales (Talavera Salas & Mamani Martínez, 2024).

#### **A. El otorongo regional y la captura del control**

La frase popular "otorongo no come otorongo" encuentra un eco particular en el ámbito regional peruano. Los líderes de los movimientos regionales, una vez en el poder, tienden a cooptar los órganos de control local y regional, incluyendo a los consejos regionales, a través de favores, sobornos o amenazas, asegurando así la impunidad.

Esta captura institucional hace inoperantes los mecanismos de fiscalización interna y convierte el control político ciudadano (como el referéndum de revocatoria, previsto en la Ley de Participación y Control Ciudadano) en la única vía efectiva, aunque costosa y polarizante, para la remoción de autoridades corruptas.

#### **B. La ruptura del vínculo fiduciario**

En términos constitucionales, la relación entre el representante y el representado es fiduciaria, basada en la buena fe y la lealtad al interés público. La corrupción subnacional rompe este vínculo, sustituyendo el interés público por el interés del 'clan' partidista.

Esto lleva a la población a una desafección democrática que se manifiesta en la búsqueda de líderes "populistas anticorrupción" que, paradójicamente, a menudo terminan replicando los mismos patrones de conducta una vez instalados en el poder. La verdadera reforma no es cambiar de *persona*, sino de *sistema*.

### **IV. Propuestas de reforma constitucional y legislativa desde el legislador**

Para enfrentar esta problemática estructural, se requiere una intervención legislativa audaz que aborde las debilidades del modelo descentralizado, respetando la autonomía regional (Art. 191) pero reforzando los mecanismos de control.

#### **A. Fortalecimiento de la Contraloría General de la República (CGR)**

Aunque la CGR (Art. 82) tiene el mandato de supervisar la legalidad de la ejecución del presupuesto, su presencia y capacidad en las regiones es limitada frente a la magnitud de la corrupción. Propuestas:

1. Potestad de Designación de Órganos de Control Institucional (OCI): Reforzar la autonomía funcional de los jefes de OCI a nivel regional, permitiendo que su nombramiento, ratificación y remoción dependa exclusivamente de la CGR y no del gobernador de turno.
2. Unidad Especializada Anticorrupción Subnacional: Crear una unidad de fiscalización dentro de la CGR, dotada de presupuesto y recursos tecnológicos (como el análisis de *Big Data* y *blockchain* para rastrear gasto público), enfocada exclusivamente en la Colusión y Peculado en los GOREs. La implementación de herramientas como los Sistemas de Gestión Antisoborno (ISO 37001) es crucial para reducir la corrupción en entidades públicas (Bendezú Cárdenas, 2024).

#### **B. Reforma de la ley de partidos políticos y movimientos regionales**

Los movimientos regionales deben someterse a un escrutinio más estricto, dado que son el principal vehículo de la corrupción.

1. **Filtros de Idoneidad Ética y Patrimonial:** Establecer la obligatoriedad de que los candidatos a gobernadores y consejeros regionales presenten declaraciones juradas de intereses detalladas y pasar por un riguroso examen de antecedentes penales y administrativos por delitos contra la administración pública.
2. **Cancelación de Inscripción por Corrupción Estructural:** Modificar la Ley de Organizaciones Políticas para que se pueda sancionar con la cancelación de la inscripción de un movimiento regional o partido, cuando se pruebe que su estructura organizativa fue utilizada de manera sistemática para defraudar al Estado (Pérez, 2024).

### **C. Transparencia y participación ciudadana reforzada**

La opacidad es el caldo de cultivo de la corrupción.

1. **Plataforma Única Nacional de Obras y Contratos:** Por mandato legislativo, los GOREs deben estar obligados a subir en tiempo real y en formato de datos abiertos (fácilmente analizable por la sociedad civil) el avance físico y financiero de toda obra pública superior a un umbral mínimo.
2. **Acción Popular de Recuperación Patrimonial:** Crear un mecanismo legal simplificado para que la sociedad civil y los colegios profesionales puedan iniciar acciones judiciales para la recuperación de activos (patrimonio) desviados de las arcas regionales, complementando la labor de la Procuraduría.

### **La reafirmación de la carga constitucional del servicio público**

La corrupción subnacional en el Perú, instrumentalizada por partidos y movimientos políticos regionales, constituye un agravio a la dignidad humana y una traición directa al mandato de la Constitución de 1993. El Estado descentralizado, concebido como motor del desarrollo, se ha transformado en muchas regiones en un sistema de “gobierno de la banda”, donde la captura institucional sustituye al servicio público.

La corrupción vulnera derechos fundamentales. Cada acto de peculado o colusión en un Gobierno Regional niega de manera concreta el derecho de los ciudadanos a la salud, la educación y el saneamiento. No basta con sancionar al corrupto; es imprescindible desmontar el andamiaje institucional que permite a los movimientos regionales apropiarse de la administración pública. La reforma debe ser estructural, no meramente penal, porque de lo contrario se perpetúa el círculo de impunidad y debilitamiento institucional.

El control es el núcleo de la descentralización. Es urgente reequilibrar la relación entre autonomía regional y fiscalización efectiva, fortaleciendo a la Contraloría General de la República y a la sociedad civil con herramientas sólidas y vinculantes. Solo mediante un sistema de vigilancia eficaz se podrá garantizar que la descentralización cumpla su propósito de acercar el Estado al ciudadano y promover el desarrollo equitativo.

Recuperar el espíritu del servicio público y la integridad académica es la condición indispensable para que la riqueza de nuestras regiones se traduzca en desarrollo sostenible y en el goce efectivo de los derechos para todos los ciudadanos del Perú. La lucha contra la corrupción no es únicamente un deber legal, sino un compromiso ético con la dignidad humana y con el futuro democrático del país.

### **Agradecimientos**

A mi universidad.

## Conflictos de intereses

No se reporta.

## Referencias

- Alva, L. A. R., & Villalobos, W. J. O. (2024). Extinción de la inmunidad presidencial por casos de corrupción en la Constitución Política del Perú de 1993. *Revista Electrónica Iberoamericana*, 18(1), 97–112. <https://doi.org/10.20318/reib.2024.8635>
- Andújar Castillo, F. (2024). Negociar el cargo, pactar la corrupción: La designación del príncipe de Santo Buono como virrey del Perú y sus mercadeos previos. *Revista Complutense de Historia de América*, 50(1), 15–35. <https://doi.org/10.5209/rcha.91772>
- Bendezú Cárdenas, A. A. (2024). Sistema de gestión antisoborno ISO 37001: Estrategia para reducir la corrupción en las entidades públicas del Perú. *Apuntes de Ciencia & Sociedad*, 12(1), 103–107. <https://doi.org/10.18259/acs.2024011>
- Cestari, J. M. A. P., De Freitas Rocha Loures, E., Santos, E. A. P., & Panetto, H. (2019). A capability model for public administration interoperability. *Enterprise Information Systems*, 14(8), 1071–1101. <https://doi.org/10.1080/17517575.2018.1564154>
- Mamani-Mamani, O. I., & Villanueva Figueroa, R. E. (2022). Incremento de la corrupción y su fragilidad institucional en tiempos de Covid-19 en el Estado peruano. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinaria*, 6(5), 5741–5758. [https://doi.org/10.37811/cl\\_rcm.v6i5.3948](https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v6i5.3948)
- Molina, E. (2017). Circuitos mercantiles, circulación de personas y criminalidad en la configuración de espacios políticos: Valle de Uco (Mendoza, Río de la Plata), primera mitad del siglo XIX. *Revista Complutense de Historia de América*, 43, 153–178. <https://doi.org/10.5209/RCHA.56730>
- Mujica, J., Melgar, S., & Trigoso, N. Z. (2017). Corrupción en gobiernos subnacionales en el Perú: Un estudio desde el enfoque de la oportunidad delictiva. *Revista Elecciones*, 16(17), 45–76. <https://doi.org/10.53557/elecciones.2017.v16n17.02>
- Olaguivel Flores, F. A., Choque Aroapaza, F., Calsin Molleapaza, E. M., & Arrestegui Cahuana, R. V. (2023). Análisis de la gestión pública y la corrupción en el gobierno subnacional Perú. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinaria*, 6(6), 13593–13613. [https://doi.org/10.37811/cl\\_rcm.v6i6.4355](https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v6i6.4355)
- Pérez, S. F. G. (2024). ¿Más sanciones, menos corrupción? Alcances de la responsabilidad administrativa disciplinaria en Perú. *Ius Et Praxis*, (58), 151–169. <https://doi.org/10.26439/iusetpraxis2024.n058.7360>
- Ponce Leiva, P. (2017). Debates y consensos en torno a la corrupción en la América hispana y portuguesa, siglos XVI–XVIII: Presentación. *Revista Complutense de Historia de América*, 43, 15–19. <https://doi.org/10.5209/RCHA.56724>
- Rodríguez Rida, A. L. (2017). La administración del Real Situado en tiempos del gobernador Tomás Marín de Poveda: Corrupción en detrimento del Ejército de Chile (1692–1700). *Revista Complutense de Historia de América*, 43, 75–100. <https://doi.org/10.5209/RCHA.56727>
- Talavera Salas, S. S., & Mamani Martínez, J. (2024). Percepción de la corrupción como el principal problema en Perú: Un estudio desglosado por áreas de residencia y su evolución, 2010–2023. *PURISUM. Revista de Investigación en Ciencias Sociales*, 1(2), 37–48. <https://doi.org/10.62785/prics.v1.i2.8>