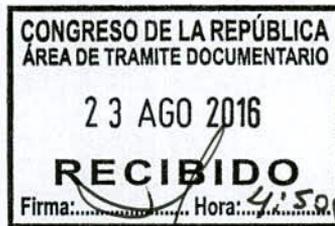




Proyecto de Ley N° 118/2016-CR



Proyecto de Ley de Inhabilitación perpetua para la función pública por delitos de corrupción - Muerte Civil

El Grupo Parlamentario del Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad, a propuesta del congresista **Zacarías Reymundo Lapa Inga**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú en concordancia con el artículo 75° del Reglamento del Congreso de la República presenta la siguiente iniciativa legislativa:

## **Ley de inhabilitación perpetua para la función pública por delitos de corrupción - Muerte Civil**

### **I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

#### **Fundamentos:**

#### **Objeto**

La iniciativa legislativa tiene por objeto enfrentar la corrupción cometidos por funcionarios y servidores públicos para quienes adicionalmente a ser sentenciados por delitos de corrupción se les imponga la pena de inhabilitación definitiva de manera que nunca más ejerzan cargos públicos.

#### **Marco Legal**

- Convención Interamericana contra la Corrupción
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
- Constitución Política del Perú
- Código Penal
- Ley N° 29277, Ley de la Carrera Judicial

#### **Análisis**

**La Convención Interamericana contra la Corrupción**, de la cual es adherente el Perú, señala en parte de su preámbulo, 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<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Convención Interamericana contra la Corrupción, p. 1. Disponible en: <http://www.digeca.gob.pa/tmp/file/1202/CONVENCION%20INTERAMERICANA%20CONTRA%20LA%20CORRUPCION,%20ratificada%20por%20la%20Republica%20de%20Panama,%20mediante%20la%20Ley%2042%20de%201%20de%20julio%20de%201998.pdf>

En efecto, la corrupción venga de donde venga pone en riesgo la legitimidad institucional, vulnera el derecho al desarrollo de los pueblos, conlleva a más pobreza, aumento del crimen organizado, lavado de activos, pérdida de valores, descrédito internacional y sub desarrollo.

**La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción**, de la cual el Perú también es adherente, en parte de su prefacio, más ampliamente señala que 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<sup>2</sup>.

A fin de combatir el flagelo de la corrupción, esta Convención ha implementado una serie de normas para fortalecer la legislación en materia de corrupción de los países que forman parte de ella, así su finalidad es: **a)** Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción; **b)** Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos; y, **c)** Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos<sup>3</sup>.

En esa línea al amparo de la legislación supranacional consideramos importante luchar contra el flagelo de la corrupción que azota a casi todos los países y con mayor intensidad a los países emergentes, razón por la cual proponemos enfrentar la corrupción con medidas legislativas contundentes, entre ellas la inhabilitación definitiva para el ejercicio de la función pública para los sentenciados por corrupción.

En sintonía con nuestra propuesta legislativa de inhabilitación perpétua, la precitada Convención en su Capítulo III Penalización y aplicación de la ley, artículo 30, numeral 7, señala<sup>4</sup>:

**Artículo 30. Proceso, fallo y sanciones**

**7. Cuando la gravedad de la falta lo justifique y en la medida en que ello sea concordante con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, cada Estado Parte considerará la posibilidad de establecer procedimientos para inhabilitar, por**

<sup>2</sup> Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, p.iii. Disponible en: [https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_unodc\\_convention-s.pdf](https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf)

<sup>3</sup> *Ibidem.* p. 7.

<sup>4</sup> Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, p.25. Disponible en: [https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_unodc\\_convention-s.pdf](https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf)

**mandamiento judicial** u otro medio apropiado y por un período determinado por su derecho interno, a las personas condenadas por delitos tipificados con arreglo a la presente Convención para: (El subrayado y resaltado con negrita es nuestro)

- a) Ejercer cargos públicos; y
- b) Ejercer cargos en una empresa de propiedad total o parcial del Estado.

Asimismo, resulta importante señalar lo prescrito en el Capítulo VIII Disposiciones finales, artículo 65 del mismo cuerpo legal<sup>5</sup>:

**Artículo 65. Aplicación de la Convención**

1. Cada Estado Parte adoptará, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, las medidas que sean necesarias, incluidas medidas legislativas y administrativas, para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones con arreglo a la presente Convención.

2. Cada Estado Parte podrá adoptar **medidas más estrictas o severas** que las previstas en la presente Convención a fin de prevenir y combatir la corrupción. (El subrayado y resaltado con negrita es nuestro)

En el ámbito nacional, “Perú pierde al año unos US\$ 3,000 millones por corrupción, según estimaciones oficiales, de los cuales solo se detectan unos 900 millones...”<sup>6</sup>.

La Contraloría denunció penalmente a 13,000 funcionarios por corrupción para recuperar el dinero perdido, entre ellos se encuentran tres ex ministros del gobierno actual y 11 gobernadores regionales, aunque Khoury no precisó identidades. (Publicado en el diario *Gestión virtual* el 18 de marzo de 2016)<sup>7</sup>

Del total de denunciados y pese a la abundancia de pruebas, solo se han sentenciado a 700 personas con penas menores a cuatro años, lo que no requiere prisión efectiva sino el cumplimiento de una serie de normas, como firmar cada mes o no salir del país. “Sólo 60 funcionarios están presos. ...”<sup>8</sup>

Como es de conocimiento público mucho de estos sentenciados, por las sanciones nimias y falta de leyes de inhabilitación perpetua, una vez cumplida su sentencia, sin restricción alguna reingresan a la función pública.

<sup>5</sup> Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, p.56. Disponible en: [https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_unodc\\_convention-s.pdf](https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf)

<sup>6</sup> Diario *Gestión* del 18/03/16. Disponible en: <http://gestion.pe/economia/peru-pierde-corrupcion-estatal-us-3000-millones-al-ano-estima-contraloria-2156708>

<sup>7</sup> *Ibidem*

<sup>8</sup> *Ibidem*

La encuestadora Ipsos Perú, elaboró para Proética la IX Encuesta Nacional sobre Corrupción - 2015, cuyo resultado señala que uno de los principales problemas del país es la corrupción<sup>9</sup>.

A continuación mostramos un cuadro estadístico y parte del resumen ejecutivo elaborado por Ipsos Perú sobre los principales problemas del país<sup>10</sup>:



11 © 2015 Ipsos. Base: Total de entrevistados (1308) ○ = Porcentaje significativamente más alto

GAME CHANGERS Ipsos

Señala la encuestadora que cuatro de cada cinco encuestados percibe que la corrupción se ha incrementado en estos últimos cinco años. Asimismo el **53%** espera que ésta aumente en el quinquenio siguiente.

Igualmente respecto de la lucha contra la corrupción, señala que el **85%** considera que el gobierno central es poco o nada eficaz, y para la mitad de los participantes, existen acuerdos entre los corruptos y quienes debieran sancionarlos. Asimismo el **82%** indica que el crimen organizado estaría muy infiltrado en la política principalmente a través del financiamiento en campañas (**38%**) y las conexiones con funcionarios en puestos clave (**22%**).

Finalmente, respecto al rol de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción, señala la encuestadora que el **54%** considera que la labor fundamental es capacitar a los ciudadanos para que denuncien los actos de corrupción.

<sup>9</sup> Novena Encuesta Nacional sobre Corrupción - 2015, elaborado para Proética. Disponible en:

<https://es.scribd.com/document/292794637/Novena-Encuesta-nacional-sobre-percepciones-de-la-corrupcion-2015>

<sup>10</sup> *Ibidem*

La Inhabilitación, según el Diccionario Jurídico elemental de Cabanellas, es la acción o efecto de inhabilitar o incapacitar. Declaración de que alguien no puede, por causas naturales, morales o de otra índole, desempeñar un cargo, realizar un acto jurídico o proceder en otra esfera de la vida jurídica. | Pena aflictiva que imposibilita para el ejercicio de determinados cargos o para el de determinados derechos<sup>11</sup>.

En materia penal, la inhabilitación es privar de derechos de manera temporal o definitiva a quien cometió un acto contrario al derecho tipificado como delito.

La Constitución Política del Perú, sobre el caso materia de propuesta legislativa señala en su artículo 41° tercer párrafo lo siguiente:

***Artículo 41°.-** Los funcionarios y servidores públicos que señala la ley o que administran o manejan fondos del Estado o de organismos sostenidos por éste deben hacer declaración jurada de bienes y rentas al tomar posesión de sus cargos, durante su ejercicio y al cesar en los mismos. La respectiva publicación se realiza en el diario oficial en la forma y condiciones que señala la ley.*

*Cuando se presume enriquecimiento ilícito, el Fiscal de la Nación, por denuncia de terceros o de oficio, formula cargos ante el Poder Judicial.*

*La ley establece la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos, así como el plazo de su inhabilitación para la función pública. (El subrayado es nuestro).*

*El plazo de prescripción se duplica en caso de delitos cometidos contra el patrimonio del Estado.*

El Código Penal, contempla la inhabilitación en su artículo 36° la misma que según su importancia puede ser principal o accesoria (artículos 37° y 39°), también establece los límites temporales de la inhabilitación principal (artículo 38°).

Nuestro Código Penal, prevé la limitación de derechos de manera temporal y definitiva, así en su artículo 36°, establece la inhabilitación de derechos temporales como: privación de la función pública aunque provenga de mandato popular; suspensión de los derechos políticos; incapacidad para ejercer por cuenta propia o por intermedio de tercero profesión, comercio, arte o industria; Incapacidad para el ejercicio de la patria potestad, tutela o curatela; suspensión o

---

<sup>11</sup> Cabanellas de Torres, Guillermo. Diccionario jurídico elemental. Edición actualizada, corregida y aumentada por Cabanellas de las Cuevas, Guillermo. R Editorial Heliasta, p.225. Disponible en: <https://es.scribd.com/doc/27671641/Diccionario-Juridico-de-Guillermo-cabanellas-de-Torres>

cancelación de la autorización para portar o hacer uso de armas de fuego, entre otros.

Contempla más drásticamente la **incapacidad definitiva** en casos como: renovar u obtener licencia o certificación de autoridad competente para portar o hacer usos de armas de fuego en caso de sentencia de delito doloso o cometido bajo la influencia del alcohol o drogas; la suspensión, cancelación o incapacidad definitiva para obtener autorización para conducir vehículo.

Recientemente mediante la Ley 29987, de fecha 18 de enero de 2013, se incorpora al artículo 36°, numeral 9, la incapacidad definitiva de las personas condenadas con sentencia consentida o ejecutoriada por los delitos de terrorismo tipificados en el Decreto Ley 25475, por el delito de apología del terrorismo previsto en el inciso 2 del artículo 316 del Código Penal, por cualquiera de los delitos de violación de la libertad sexual tipificados en el Capítulo IX del Título IV del Libro Segundo del Código Penal o por los delitos de tráfico ilícito de drogas para ingresar o reingresar al servicio docente o administrativo en instituciones de educación básica o superior, pública o privada, en el Ministerio de Educación o en sus organismos públicos descentralizados o, en general, en todo órgano dedicado a la educación, capacitación, formación, resocialización o rehabilitación.

En esa misma línea de inhabilitación, la **Ley de la Carrera Judicial, 29277**, su capítulo V, Régimen Disciplinario, Sub Capítulo I, artículo 55° Destitución, establece que ésta consiste en la cancelación del título de juez debido a falta disciplinaria muy grave o, en su caso, por sentencia condenatoria o reserva del fallo condenatorio por la comisión de un delito doloso. El juez destituido no podrá reingresar a la carrera judicial. *(El subrayado es nuestro)*.

Como se podrá apreciar la limitación de derechos de manera definitiva no es ajeno a nuestro ordenamiento jurídico máxime si la Constitución Política, faculta a la Ley establecer el plazo para la inhabilitación de la función pública.

Finalmente, a la luz de lo mencionado, ante los altos grados de corrupción en el aparato estatal y al no existir leyes que impidan el retorno a la función pública de los sentenciados por graves delitos contra la administración pública como Concusión, Peculado y Corrupción de Funcionarios, es urgente legislar en materia de inhabilitación definitiva. Nuestra propuesta legislativa es constitucionalmente legítimo más aún si se tiene respaldo supranacional en virtud de haberse adherido el Perú a la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de

las Naciones Unidas contra la Corrupción cuya finalidad es la lucha contra la corrupción a nivel internacional.

### **Vinculación con el Acuerdo Nacional**

La iniciativa legislativa tiene relación con el Acuerdo Nacional toda vez que en su Objetivo IV: Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado, su vigésima sexta política de Estado: Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas, señala que se compromete a afirmar, en la sociedad y el Estado, principios éticos y valores sociales que promuevan la vigilancia ciudadana y que produzcan niveles crecientes de paz, transparencia, confianza y efectiva solidaridad. En ese sentido, entre otros, menciona que el Estado promoverá una cultura de respeto a la ley, de solidaridad y de anticorrupción, que elimine las prácticas violatorias del orden jurídico, incluyendo el tráfico de influencias, el nepotismo, el narcotráfico, el contrabando, la evasión tributaria y el lavado de dinero, además de desterrar la impunidad, el abuso de poder y la corrupción.

## **II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACION NACIONAL**

La propuesta legislativa no es contradictoria a la norma constitucional por el contrario la Constitución autoriza a la ley a legislar sobre los plazos de inhabilitación para la función pública. En ese sentido nuestro proyecto implica la modificación del artículo 36° y 38° del Código Penal incorporando la inhabilitación definitiva de los sentenciados por delitos dolosos contra la administración pública.

## **III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO**

La propuesta legislativa no irroga gasto al tesoro público, más bien resulta beneficiosa toda vez que enfrenta a la corrupción frenando el aprovechamiento ilícito de intereses particulares de funcionarios y servidores públicos que desde el Estado afectan al Estado.

## **IV. FÓRMULA LEGAL**

Texto del Proyecto

El Congreso de la República,  
ha dado la Ley siguiente:

## Ley de inhabilitación perpetua para la función pública por delitos de corrupción - Muerte Civil

### Artículo 1° Modificación de los artículos 36° y 38° del Código Penal

Modifícase los artículos 36° y 38° del Código Penal incorporándose el texto siguiente:

#### Artículo 36.- Inhabilitación

La inhabilitación produce, según disponga la sentencia:

1. (...)

13. Incapacidad definitiva, de personas con sentencia condenatoria para el ejercicio de la función pública, por delitos contra la administración pública para los casos de Concusión, Peculado y Corrupción de Funcionarios.

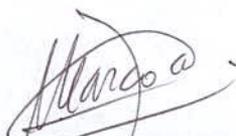
#### Artículo 38.- Duración de la inhabilitación principal

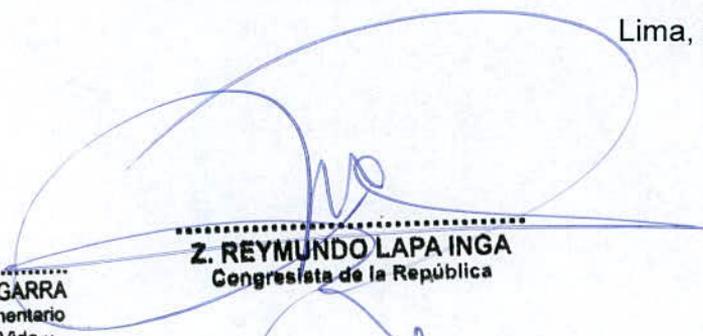
La inhabilitación principal se extiende de seis meses a diez años salvo los supuestos de incapacidad definitiva a que se refieren los numerales 6, 7, 9 y 13 del artículo 36 del Código Penal.

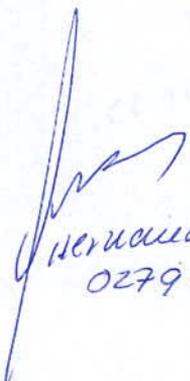
#### Artículo 2° De la derogatoria

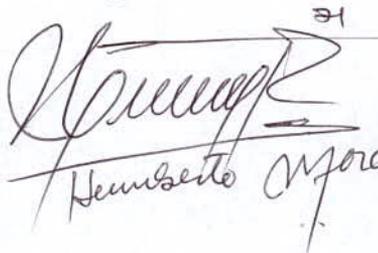
Se derogan las disposiciones legales que se opongan a la presente Ley.

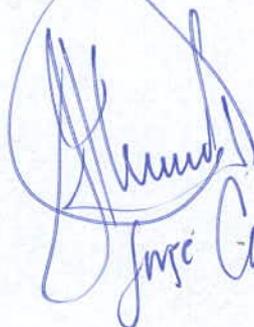
Lima, agosto de 2016.

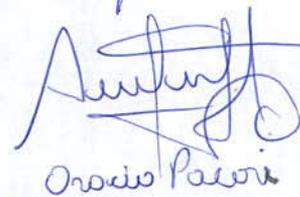
  
.....  
MARCO ANTONIO ARANA ZEGARRA  
Directivo Portavoz Grupo Parlamentario  
El Frente Amplio por Justicia, Vida y  
Libertad

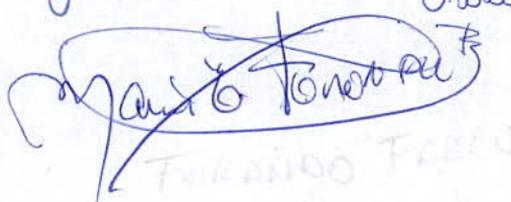
  
.....  
Z. REYMUNDO LAPA INGA  
Congresista de la República

  
Reinaldo Cevallos  
02792297

  
Humberto Morales

  
José Castro

  
Orosio Paez

  
FERNANDO FLORES

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, 31 de Agosto del 2016

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 118 Para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de Justicia y Derechos Humanos;  
Constitución y Reglamento. —

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, 06 de Setiembre de 2016

Visto el oficio N° 017-2016-AQCH/CR, suscrito por el señor Congresista ALBERTO QUINTANILLA CHACON; considérese adherente de la Proposición Nro. 118/2016-CR al Congresista Peticionario.

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

ALBERTO QUINTANILLA CHACON  
Congresista de la República

AP



PERÚ  
CONGRESO  
de la  
REPÚBLICA

ALBERTO EUGENIO QUINTANILLA CHACON

"Decenio de las personas con discapacidad en el Perú"  
"Año de la consolidación del Mar de Grau"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
**RECIBIDO**  
29 AGO 2016  
Hora: 14:14  
Firma: [Signature]  
DIRECCIÓN GENERAL PARLAMENTARIA

Lima, 24 de agosto de 2016

Oficio N° 017 -2016-AQCH/CR

Señor  
**JOSE CEVASCO PIEDRA**  
Oficial Mayor del Congreso de la República  
Presente

CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
ÁREA DE TRAMITE DOCUMENTARIO  
26 AGO 2016  
**RECIBIDO**  
Firma: [Signature] Hora: 12:42

De mi especial consideración:

Me dirijo a Ud. para hacerle llegar mi cordial saludo y solicitar, disponga ante quien corresponda, se registre mi adhesión a los siguientes proyectos de ley:

**Proyecto de Ley N° 118/2016-CR:** Proyecto de Ley de inhabilitación perpetua para la función pública por delitos de corrupción – Muerte Civil.

**Proyecto de Ley N° 119/2016-CR:** Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que establece la imprescriptibilidad de los Delitos de Corrupción de Funcionarios

En la seguridad que dará curso a lo solicitado, quedo de Ud.

Atentamente,



[Signature]  
ALBERTO QUINTANILLA CHACON  
Congresista de la República

44  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
DEPARTAMENTO DE RELATORIA, AGENDA Y ACTAS  
31 AGO 2016  
Recibido por: [Signature]

9154-ATD

P- 9154

CONGRESO DE LA REPUBLICA  
ÁREA DE TRAMITE DOCUMENTARIO  
01 SEP 2016  
**RECIBIDO**  
Firma: ..... Hora: 3:45 pm

DIRECCION GENERAL PARLAMENTARIA		URGENTE <input type="checkbox"/>	IMPORTANTE <input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Biblioteca	<input type="checkbox"/> Grabaciones	<input type="checkbox"/> Agregar a su expediente	
<input type="checkbox"/> Comisiones	<input type="checkbox"/> Gestión de Información	<input type="checkbox"/> Atender	
<input type="checkbox"/> CCEP	<input type="checkbox"/> Oficina Mayor	<input type="checkbox"/> Ayuda memoria	
<input type="checkbox"/> Comunicaciones	<input type="checkbox"/> Otro	<input type="checkbox"/> Conformidad / VºBº	
<input type="checkbox"/> Despacho Parlam.	<input checked="" type="checkbox"/> Relatoria, Agenda	<input type="checkbox"/> Consejo Directivo	
<input type="checkbox"/> Diario de los Debates	<input type="checkbox"/> Restitución de documentos	<input type="checkbox"/> Conocimiento y Fines	
<input type="checkbox"/> DIDP	<input type="checkbox"/> Prov. y Seguridad	<input type="checkbox"/> Coordinar su atención	
<input type="checkbox"/> DGA	<input type="checkbox"/> Serv. Auxiliares	<input type="checkbox"/> Elaborar Informe	
<input type="checkbox"/> Enlace Gob. Reg.	<input type="checkbox"/> Trámite Documentario	<input type="checkbox"/> Junta de Portavoces	
	<input type="checkbox"/> Transcripciones	<input type="checkbox"/> Publicar en el Portal	
		<input checked="" type="checkbox"/> Trámite Correspondiente	

ACUERDO 686-2002-2003/CONSEJO-CR

*[Handwritten signature]*

JAVIER ANGELES ILLMANN  
Director General Parlamentario (e)  
CONGRESO DE LA REPUBLICA

REVISADO POR: DGP  
FECHA: 2018 Jan 10  
HORA: 10:05

CONGRESO DE LA REPUBLICA  
Lima 06 de Setiembre de 2016  
**ATIENDASE**

DEPARTAMENTO DE RELATORIA, AGENDA Y ACTAS	URGENTE <input type="checkbox"/>	IMPORTANTE <input type="checkbox"/>
Área de Despacho Parlamentario <input type="checkbox"/>	Atender <input checked="" type="checkbox"/>	Agregar a sus Antecedentes <input type="checkbox"/>
Área de Redacción de Actas <input type="checkbox"/>	Tramitar <input checked="" type="checkbox"/>	Junta de Portavoces <input type="checkbox"/>
Área de Relatoria y Agenda <input type="checkbox"/>	Conocimiento y Fines <input type="checkbox"/>	Consejo Directivo <input type="checkbox"/>
Área de Trámite Documentario <input checked="" type="checkbox"/>	Elaborar Informe <input type="checkbox"/>	Comisión Permanente <input type="checkbox"/>
	Conformidad VºBº <input type="checkbox"/>	Licencia <input type="checkbox"/>
	Otros ..... <input type="checkbox"/>	

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPUBLICA

*[Handwritten signature]*

CÉSAR DELGADO GUUMBES  
Jefe (e) del Departamento de Relatoria, Agenda y Actas  
CONGRESO DE LA REPUBLICA