

Proyecto de Ley N° 1091/2016-CR

Sumilla: Inhabilitación para ejercer función o cargo público.

El Congresista de la República **ROBERTO VIEIRA**, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con lo establecido en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso, presenta la siguiente iniciativa

El Congreso de la República;

Ha dado la Ley siguiente:



LEY QUE REGULA LA INHABILITACIÓN PARA EJERCER FUNCIÓN O CARGO PÚBLICO AL CONDENADO POR DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACION PÚBLICA

Artículo Único. Modificación de los Artículos 36 y 38 del Código Penal

Modifíquese el numeral 2 del artículo 36 y el artículo 38 del Código Penal, los cuales quedarán redactados de la siguiente forma.

"Artículo 36. Inhabilitación

La inhabilitación produce, según disponga la sentencia:

(...)

2. Incapacidad o impedimento definitivo para obtener mandato, cargo, empleo o comisión de carácter público, en los delitos dolosos cometidos por funcionarios públicos en contra de la administración pública. Esta medida se impone obligatoriamente en la sentencia como pena principal."

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 2, 6, 7 y 9 del artículo 36 del Código Penal."

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA: Derogatoria

Deróguese el DL 1243, Decreto Legislativo que modifica el Código Penal y el Código de Ejecución Penal a fin de establecer y ampliar el plazo de duración de la pena de inhabilitación principal, e incorpora la inhabilitación perpetua para los delitos cometidos contra la administración pública y crea el Registro Único de Condenados Inhabilitados, salvo lo

dispuesto en la Única Disposición Complementaria referida al Registro Único de Condenados Inhabilitados por delitos contra la Administración Pública .

Lima, enero del 2017

Severino DA CAGA

[Handwritten signature]

ROBERTO VIEIRA
Congresista de la República



[Handwritten signature]
D. J. ...

[Handwritten signature]

F.A
Escanda

[Handwritten signature]
Marco F. Mejaskiro A

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 17 de MARZO del 2017

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 1091 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

[Handwritten signature]
JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS¹

Nuestro ordenamiento penal contempla determinadas "Penas", cuando las personas infringen nuestro ordenamiento, así tenemos la a) Pena Privativa de libertad; b) Restrictivas de libertad; c) Multa y d) Limitativas de derechos; y es en el marco de esta última que se regulan la d.1) Prestación de servicios a la comunidad; d.2.) Limitación de días libres y d.3.) Inhabilitación.

Tipos de Pena en el Código Penal Peruano			
Privativa de libertad	Restrictivas de libertad	Limitativas de derechos	Multa.
1. Temporal 2. Perpetua	Expulsión del país	1. Prestación de servicios a la comunidad; 2. Limitación de días libres; e 3. Inhabilitación.	

Actualmente ya se establece **inhabilitaciones definitivas** para las personas que han sido condenadas por delitos de terrorismo, por el delito de apología del terrorismo, por cualquiera de los delitos de violación de la libertad sexual 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 rehabilitación².

Lo que buscamos ahora, es que cualquier persona que desempeñe una función o cargo público y que cometa un delito doloso en ejercicio de su función, en contra (agravio) de la administración pública, no pueda por la aplicación de una pena de inhabilitación volver a prestar servicios al Estado en todo sus niveles.

Esta inhabilitación al igual que en los casos de terrorismo, violación sexual, o tráfico ilícito de drogas, deben ser impuesta por el Juez como pena principal.

Una medida de esta naturaleza, se justifica en la medida que los funcionarios públicos o trabajadores públicos, son la "primera línea" del Estado, son los llamados a actuar con

¹ Esta propuesta de iniciativa legislativa fue presentada al Grupo Parlamentario Peruanos Por el Cambio en el mes de octubre del 2016, sin embargo no fue tramitada ni ingresada a la oficina de Trámite Documentario del Congreso de la República, por lo que procedemos a actualizarla al haberse expedido con fecha posterior el DL 1243, Decreto Legislativo que modifica el Código Penal y el Código de Ejecución Penal a fin de establecer y ampliar el plazo de duración de la pena de inhabilitación principal, e incorpora la inhabilitación perpetua para los delitos cometidos contra la administración pública y crea el Registro Único de Condenados Inhabilitados.

² Numeral 9, artículo 36, Código Penal

idoneidad, con decoro y honradez; El Estado, les otorga la confianza –y esa responsabilidad– para actuar en su nombre frente a los demás administrados.

La corrupción, no puede ser cuantificada solo por el monto de dinero que se desfalca de las arcas públicas sino que el impacto que esta tiene en la sociedad va mucho más allá, se trata de la “confianza país” para que vengan las inversiones extranjeras y promuevan nuestra economía creando cientos o miles de puestos de trabajo directo –e indirectos–, por lo tanto los costos de la misma son asumidos por todos los peruanos.

Ahora bien, no es lo mismo la “muerte civil” que la “inhabilitación permanente”; mientras la primera implica que la persona pierden derechos civiles, políticos, económicos etc, la segunda implica una limitación o más bien un castigo para que no puedan volver a ejercer cargo público, subsistiendo los demás derechos; un aporte de especial importancia para el presente proyecto es la definición que haga posible, identificar la naturaleza del concepto utilizado y la correspondencia con nuestra legislación penal vigente, lo que hará posible enmarcar el concepto, en el contexto constitucional del espíritu de la norma propuesta.

Respecto de la “Muerte Civil”, Guillermo Cabanellas³ nos dice que es la *“antigua situación jurídica de la persona con vida, a la que, por efecto de una pena, se le privaba de toda clase de derechos civiles y políticos”*. Al respecto el citado autor, indica que el más reciente precedente se puede encontrar en la Constitución de Prusia, la misma que de su contenido se desprende determinadas sanciones penales, cuyo objeto es considerar como muertos o, según otros como “cadáveres vivientes” a quienes les recaiga estas sanciones.

En nuestro país, encontramos lo señalado en el antiguo Diccionario de la Legislación Peruana de García Calderón, en el mismo que hace referencia a la “muerte civil” como el estado de un hombre que, por defecto de una pena o una sentencia, se halla privado de sus derechos civiles.⁴

Que, en cuanto a lo referido a la **Inhabilitación**; Guillermo Cabanellas⁵ define esta como 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; lo considera también como la pena aflictiva que imposibilita para el ejercicio de determinados cargos o para el de determinados derechos, en torno a **Inhabilitar**, –el mismo tratadista – define la acción como el declarar a uno incapaz para ejercer u obtener un cargo, empleo, oficio o ventaja.

³ Diccionario Jurídico, Guillermo Cabanellas

⁴ Artículo de opinión “Muerte civil o inhabilitación”, Ántero Flores-Aráoz

⁵ Diccionario Jurídico, Guillermo Cabanellas

La inhabilitación resulta ser como concepto, una figura pasible de ser extendida a todo aquel funcionario que dolosa o culposamente, ocasionan un daño al Estado peruano, desde la perspectiva es que dicho daño, ocasiona un perjuicio que se extiende a toda la administración pública, que directa o indirectamente, se ve afectado con esta conducta descalificable, por consiguiente, se hace necesario que la sanción que se le imponga en marco de un proceso penal, este garantice que dicho funcionario, no esté en condición de volver a causar el mismo o daño semejante a la administración pública, descalificando a este para ejercer u obtener un cargo, empleo, oficio en la administración . Prohibir así el ejercicio ciudadano de derechos civiles o políticos, en la función pública.

Pero los esfuerzos por sancionar, castigar o inhabilitar a las personas condenadas por delitos dolosos (contra particulares y contra el Estado), no es una figura nueva. En el año 2015, mediante Ley 30353, Ley que Crea el Registro de Deudores de Reparaciones Civiles (REDERECI)⁶ se dispuso que las personas que estaban inscritas en este registro no pueden ejercer función, cargo, empleo, contrato o comisión de cargo público, así como para postular y acceder a cargos públicos que procedan de elección popular. Estos impedimentos subsisten hasta que se cancele la totalidad de la reparación dispuesta.

Fuad Khoury Zarzar⁷ señaló en el año 2014⁸, que menos del 6% de los 443 sentenciados por corrupción en los últimos años fueron a la cárcel, sin duda cifras alarmantes en un país donde la corrupción de funcionarios públicos se constituye como la principal traba para el despegue económico y social del país.

Señala además, que el cuestionamiento a los funcionarios públicos se da en mayor medida en los gobiernos locales y regionales, y que la responsabilidad civil y administrativa en la que incurrir es superior a la penal, cifras que deben ser tomadas en cuenta para que se inhabilite definitivamente solo cuando nos encontremos ante delitos dolosos:

NIVEL DE GOBIERNO	N° DE FUNCIONARIOS INVOLUCRADOS EN ALGUNA RESPONSABILIDAD		
	PENAL	CIVIL	ADMINISTRATIVA
NACIONAL →	1 434	1 448	16 608
REGIONAL →	2 128	1 910	15 523
LOCAL →	2 944	3 977	15 953
TOTAL	↓ 6 506	↓ 7 335	↓ 48 084

Fuente: Sistema de Control Gubernamental.
Periodo enero 2009 - agosto 2014.

⁶ Publicada el 29 de octubre del 2015

⁷ (Ahora) Ex Contralor General de la República

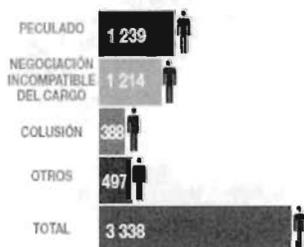
⁸ Boletín institucional - Noviembre 2014. Año 6 - Edición 28

5

De igual manera se puede apreciar que el delito de Peculado es el más recurrente, seguido de la Negociación Incompatible del Cargo y Colusión.

LAS CIFRAS

DELITOS MÁS FRECUENTES



*Fuente: Contraloría General de la República

Dicho ello, queda demostrado, que es totalmente posible inhabilitar a las personas (por alguna situación jurídica) para ejercer un cargo, función, trabajo en el sector público, o postular y asumir un cargo de elección popular, sin que ello implique que se esté vulnerando – arbitrariamente- algún derecho fundamental, tal como sucede actualmente cuando se les inhabilita para desempeñar funciones de docencia, cuando han sido condenados por terrorismo, apología, violación sexual, tráfico ilícito de drogas o cuando no han cumplido con pagar una reparación civil no pueden contratar, asumir, desempeñar cargo público etc., mientras subsista este incumplimiento.

Con fecha 22 de octubre del 2016, y en mérito a las facultades otorgadas al Poder Ejecutivo⁹, se procedió a publicar el DL 1243 "Decreto Legislativo que modifica el Código Penal y el Código de Ejecución Penal a fin de establecer y ampliar el plazo de duración de la pena de inhabilitación principal, e incorpora la inhabilitación perpetua para los delitos cometidos contra la administración pública y crea el Registro Único de Condenados Inhabilitados", al respecto debemos señalar que dicha norma no sería lo que realmente se ofreció a la ciudadanía puesto que solo será aplicable para organizaciones criminales o cuando se afecte programas con fines asistenciales, de apoyo o inclusión social siempre que el monto sea superior a las 15 UIT.

⁹Ley N°: 30506, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y formalización, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, agua y saneamiento y reorganización de Petropet S.A.

Además de ello supone que transcurrido 20 años, el inhabilitado de manera perpetua podría ser rehabilitado conforme el artículo 59-B del Código de Ejecución Penal.

EFFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La propuesta busca regular la inhabilitación definitiva de los funcionarios públicos cuando han cometido delitos dolosos en contra de la administración pública a efecto de que no puedan volver a desempeñar cargo, mandato, empleo u comisión. Para ello se pretende modificar el numeral 2 del artículo 36 del Código Penal, estableciéndose además que la pena de inhabilitación deberá ser dictada como pena principal por el juez correspondiente.

Para tal efecto también se adecua el artículo 38 del Código Penal, a fin de guarde concordancia con el artículo anterior.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente norma no irroga costo alguno al erario nacional, toda vez que regula supuestos de inhabilitación definitiva para personas que han sido sentenciados por delitos dolosos en contra de la administración pública, a efecto de que no vuelvan a prestar servicios para el Estado.

A las personas condenadas e inhabilitadas no se les está prohibiendo desempeñar actividad económica, - con la cual puedan satisfacer sus necesidades y las de sus familias- simplemente se está estableciendo que no lo podrán hacer en el sector público, dejando a salvo sus derechos ante la actividad privada.

7