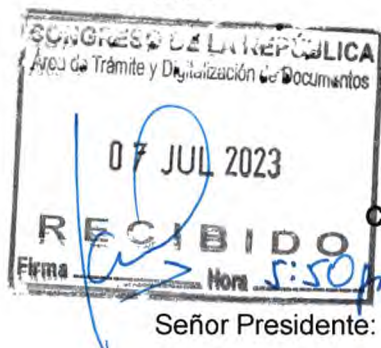




Firmado digitalmente por:
ALVA PRIETO María Del
Carmen FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 28/06/2023 16:10:30-0500

Comisión de Justicia y Derechos Humanos

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 790/2021-CR, LEY QUE ESTABLECE LA MUERTE CIVIL EN LOS DELITOS EN AGRAVIO DEL ESTADO

COMISION DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS Período anual de sesiones 2022 - 2023

Señor Presidente:

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos el **Proyecto de Ley N° 790/2021-CR**, Ley, presentado por el congresista **CARLOS JAVIER ZEBALLOS MADARIAGA**, con la facultad que establece el Artículo 107 de la Constitución Política del Estado y los Artículos 22 literal c), 75 y 76 del Reglamento del Congreso, presenta la iniciativa legislativa ACTUALIZADA Y CORREGIDA.

Después del análisis y debate correspondiente, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, en su Novena Sesión Extraordinaria, celebrada el 23 de junio de 2023, acordó por **MAYORIA**, la **NO APROBACIÓN** del presente dictamen.

Con los votos a favor de los congresistas: GONZA CASTILLO Américo, PAREDES GONZALES Alex Antonio, ALVA PRIETO María del Carmen, CERRON ROJAS Waldemar José, CHIRINOS VENEGAS Patricia Rosa, CRUZ MAMANI Flavio, DOROTEO CARBAJO Raúl Felipe, GUERRA GARCIA Campos Hernando, JUAREZ GALLEGOS Carmen Patricia, LUQUE IBARRA Ruth, MORANTE FIGARI Jorge Alberto, MOYANO DELGADO Martha Lupe, RIVAS CHACARA Janet Milagros, SOTO PALACIOS Wilson y VENTURA ANGEL Héctor José. (Quince (15) votos)

Con ningún voto en contra: (Cero (0) voto) y con ningún voto en abstención (Cero (0) voto)

I SITUACIÓN PROCESAL

a. Antecedentes procedimentales

El Proyecto de Ley N° 790/2021-CR fue presentado el 18 de noviembre del 2021, siendo decretado con fecha 22 de noviembre del 2021 a las siguientes Comisiones de:

- Justicia y Derechos Humanos y
- Constitución y Reglamento

b. Antecedentes Parlamentarios

- Proyecto de Ley N° 5134/2021-CR, Ley que modifica el Código Procesal Penal, estableciendo la pena de Cadena Perpetua y Muerte Civil a los Altos Funcionarios Públicos por la Comisión de Delitos de Corrupción.
- Proyecto de Ley N° 5342/2020-CR, Ley que establece la Muerte Civil de las personas jurídicas a las que se acredite su responsabilidad administrativa por los delitos de colusión, corrupción de funcionarios y tráfico de influencias.



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES Alex
Antonio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 27/06/2023 16:47:02-0500



Firmado digitalmente por:
GUERRA GARCIA CAMPOS
Hernando FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 28/06/2023 11:50:34-0500



Firmado digitalmente por:
JUAREZ GALLEGOS Carmen
Patricia FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 28/06/2023 14:46:19-0500

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
790/2021-CR, LEY QUE ESTABLECE LA MUERTE CIVIL
EN LOS DELITOS EN AGRAVIO DEL ESTADO**

- Se ha solicitado opinión a las siguientes instituciones:

PROYECTO DE LEY	OFICIO	INSTITUCION	FECHA
790/2021-CR	Of. P.O. N° 307-2021-2022-CJYDDHH/CR	MINISTRO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS	30/11/2021
	Of. P.O. N° 308-2021-2022-CJYDDHH/CR	PODER JUDICIAL	30/11/2021
	Of. P.O. N° 309-2021-2022-CJYDDHH/CR	MINISTERIO PUBLICO	30/11/2021

II.- CONTENIDO DE LA PROPUESTA.

El Proyecto de Ley N° 790/2021-CR, tiene por objeto establecer como pena accesorias la inhabilitación permanente en los delitos en agravio del Estado, previstos en la presente norma y que contiene el decreto legislativo 635.

De acuerdo con la normativa vigente, los proyectos materia de análisis es una ley meritada con base al ejercicio del derecho de iniciativa en la formación de leyes que confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, cuyo contenido se encuentra vinculado al tema de Justicia, por lo que su estudio y dictamen corresponde en efecto a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos.

III.- MARCO NORMATIVO

3.1. LEGISLACIÓN NACIONAL

- Constitución Política del Perú de 1993, publicado en el diario oficial El Peruano con fecha 30 de diciembre de 1993.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Decreto Legislativo N° 635, Código Penal.

3.2. LEGISLACIÓN COMPARADA: ECUADOR

Código Orgánico Integral Penal (Última Reforma: 16-III-2022).

Este Código tiene como finalidad normar el poder punitivo del Estado, tipificar las infracciones penales, establecer el procedimiento para el juzgamiento de las personas con estricta observancia del debido proceso, promover la rehabilitación social de las personas sentenciadas y la reparación integral de las víctimas.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
790/2021-CR, LEY QUE ESTABLECE LA MUERTE CIVIL
EN LOS DELITOS EN AGRAVIO DEL ESTADO**

Art. 233.- Delitos contra la información pública reservada legalmente.- La persona que destruya o inutilice información clasificada de conformidad con la Ley, será sancionada con pena privativa de libertad de cinco a siete años. La, o el servidor público que, utilizando cualquier medio electrónico o informático, obtenga este tipo de información, será sancionado con pena privativa de libertad de tres a cinco años. Cuando se trate de información reservada, cuya revelación pueda comprometer gravemente la seguridad del Estado, la, o el servidor público encargado de la custodia o utilización legítima de la información que sin la autorización correspondiente revele dicha información, será sancionado con pena privativa de libertad de siete a diez años **y la inhabilitación para ejercer un cargo o función pública por seis meses, siempre que no se configure otra infracción de mayor gravedad. (el sub rayado es nuestro).**

3.3. COLOMBIA

POR: Redacción El Tiempo.

A sanción presidencial pasó ayer el proyecto que establece un nuevo régimen disciplinario para los funcionarios públicos.

La Cámara de Representantes aprobó en su último debate el nuevo Código Disciplinario Único, el cual **establece la muerte civil** para los empleados del Estado que incurran en conductas relacionadas con delitos de lesa humanidad, que atenten contra el patrimonio público y contra la vida humana, entre otros.

Actualmente, la mayor sanción disciplinaria establecida por la Procuraduría es de cinco años, durante los cuales los afectados no pueden ejercer ningún cargo público. Uno de los mayores alcances del nuevo Código Disciplinario, según explicó el procurador general, Edgardo Maya, es el establecimiento de sanciones para aquellos particulares que tengan vinculación temporal con el Estado. Por ejemplo, con esta medida quedan cobijados los notarios, los jueces de arbitramento y los interventores de contratos públicos.

Definitivamente, con este Código se endurece la lucha anticorrupción señaló Maya. Otras de las medidas establecidas por el Código es la eliminación de la indagación preliminar en las investigaciones disciplinarias.

También estableció que los delitos relacionados con el derecho internacional humanitario cometidos por funcionarios públicos prescribirán después de 12 años de cometida la conducta. En la actualidad, la prescripción de la pena se da pasados cinco años.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
790/2021-CR, LEY QUE ESTABLECE LA MUERTE CIVIL
EN LOS DELITOS EN AGRAVIO DEL ESTADO**

IV. FUNDAMENTOS DE LA INICIATIVA LEGAL

La presente iniciativa tiene por objetivo sancionar severamente y disminuir los delitos en agravio del Estado que originan una pérdida anual de más de 22,000 millones de soles al año al erario nacional. En efecto la Contraloría General de la República ha informado a la opinión pública recientemente que el año 2020 se perdió el 12% de recursos del Presupuesto de la República debido a la corrupción, que ni siquiera respetó que el Perú este enfrentando una grave pandemia. Agrega la contraloría que, las pérdidas por delitos de corrupción son ligeramente menores al año 2019, que fue de 23,000 millones de soles, pero eso se debe, dijo el Contralor de la República Nelson Shack, a que los 1000 millones se derivó para la atención de los afectados del Covid-19. Es decir, la corrupción no se redujo porque se cometió menos delitos, sino que las obras fueron menores el año 2020.

Las fuentes de corrupción, según la contraloría están en los gobiernos municipales y regionales y no tanto en el nacional, pero fue las instancias nacionales las que ejecutaron la mayor cantidad de recursos el año pasado. Según las estadísticas de la Contraloría General de la República, las mayores pérdidas por corrupción o delitos en agravio del Estado cometidos por servidores, funcionarios públicos en complicidad con particulares aparecen en:

Huancavelica (26.8%),
Moquegua (26.2%),
Callao (21.2%),
Ucayali (20.2),
Tacna (20.1%),
Apurímac (19.5%),
Lima Provincias (16,7%),
Lambayeque (16.6%),
Piura (15.8),
Ayacucho (15.6%),
Ancash (15.1%),
Junín (15.1%)

V. OPINIONES RECIBIDAS

El Proyecto de Ley N° 790/2021-CR, ha recibido las siguientes opiniones:

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
790/2021-CR, LEY QUE ESTABLECE LA MUERTE CIVIL
EN LOS DELITOS EN AGRAVIO DEL ESTADO**

5.1. DEFENSORÍA DEL PUEBLO

5.1.1. Mediante Oficio N° 0052-2022-DP/PAD de fecha 21 de Enero del 2022, Eugenia Fernán Zegarra, Primera Adjunta (e) de la DEFENSORÍA DEL PUEBLO, hace llegar su opinión institucional al Proyecto de Ley 790/2021-CR, en los siguientes términos:

5.1.2. La fórmula legal propuesta por el Congreso de la República, se advierte que su objeto es establecer como pena accesorias la inhabilitación permanente en los delitos en agravio del Estado, como los delitos contra la Administración pública y otros.

5.1.3. De acuerdo a la exposición de motivos, la fórmula legal en consulta obedece a la necesidad de sancionar con mayor severidad aquellos delitos en agravio del Estado imponiendo como pena accesorias la **inhabilitación permanente para laborar o reingresar a laborar en el Estado** dado que la legislación actual no habría sido suficiente para disminuir los casos de corrupción.

Sobre el particular, cabe mencionar que el inciso 2 del artículo 36 del Código Penal contempla a la **"Incapacidad o impedimento para obtener mandato, cargo, empleo o comisión de carácter público"**, como supuesto de inhabilitación, la cual puede ser perpetua (permanente) en los **Delitos contra la Administración Pública** previstos en los artículos 382, 383, 384, 387, 388, 389, 393, 393A, 394, 395, 396, 397, 397-A, 398, 399, 400 y 401 siempre que el agente actúe como integrante de una organización criminal, como persona vinculada o actúe por encargo de ella; o la conducta recaiga sobre programas con fines asistenciales, de apoyo o inclusión social o de desarrollo, siempre que el valor del dinero, bienes, efectos o ganancias involucrados supere las quince unidades impositivas tributarias, conforme a lo señalado en el artículo 38 del Código Penal vigente.

5.1.4. Asimismo, el artículo 38 del Código Penal, contempla que la citada inhabilitación también puede ser perpetua (permanente) cuando se trate de los delitos previstos en el artículo 4-A del Decreto Ley 25475 (financiamiento del terrorismo), los artículos 1, 2 y 3 del Decreto Legislativo 1106 (lavado de activos), así como los artículos 296 (promoción o favorecimiento al tráfico ilícito de drogas y otros), 296-A primer, segundo y cuarto párrafo (comercialización y cultivo de amapola y marihuana y su siembra compulsiva); 296-B (tráfico ilícito de insumos químicos y productos) y 297 del Código Penal (formas agravadas de los delitos relacionados al tráfico ilícito de drogas) cuando el agente actúe como integrante de una organización criminal, como persona vinculada o actúe por encargo de ella; o cuando el valor del dinero, bienes, efectos o ganancias involucrados supere las quinientas unidades impositivas tributarias. Adicionalmente, en el caso de los delitos

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
790/2021-CR, LEY QUE ESTABLECE LA MUERTE CIVIL
EN LOS DELITOS EN AGRAVIO DEL ESTADO**

previstos en los artículos 1, 2 y 3 del Decreto Legislativo 1106 (lavado de activos) la inhabilitación también puede ser perpetua cuando el dinero, bienes, efectos o ganancias provienen de la minería ilegal, tráfico ilícito de drogas, terrorismo, secuestro, extorsión o trata de personas.

Aunado a ello, debemos hacer mención que el artículo 426 del Código Penal precisa que los **delitos contra la administración pública** y contra la administración de justicia-previstos entre los artículos 376 al 424 que no contemplan la pena de inhabilitación son sancionados además con los señalado en los incisos 1, 2, 4 y 8 del artículo 36, es decir, con la inhabilitación relacionada a la i) **Privación de la función, cargo o comisión que ejercía el condenado, aunque provenga de elección popular** (inciso 1); ii) **Incapacidad o impedimento para obtener mandato, cargo, empleo o comisión de carácter público** (inciso 2); iii) Incapacidad para ejercer por cuenta propia o por intermedio de tercero profesión, comercio, arte o industria, que deben especificarse en la sentencia (inciso 4); y iv) Privación de grados militares o policiales, títulos honoríficos u otras distinciones que correspondan al cargo, profesión u oficio del que se hubiese servido el agente para cometer el delito (inciso 8). Ello significa que los delitos previstos en los artículos 376 al 424 del Código Penal son sancionados con inhabilitación para laborar en la administración pública.

De ello, se aprecia que la normativa vigente contempla la posibilidad de impedir que personas sancionadas, entre otros, por los delitos contra la Administración pública ingresen a laborar al Estado, estableciendo la inhabilitación perpetua (permanente) para los casos de delitos que denotan particular gravedad. Impedimento que deberá ser evaluado por el Juez, en la sentencia condenatoria, atendiendo a las circunstancias particulares de cada caso en concreto, considerando el principio de proporcionalidad entre la lesión al bien jurídico protegido y la sanción penal.

5.1.5. En ese contexto, recomendamos reevaluar la fórmula legal en consulta, pues la inhabilitación permanente (perpetua) se encuentra regulada para supuestos que denotan particular gravedad, y no debería suponer una regla o una práctica legislativa aplicable a un sinnúmero de delitos previstos en el Código Penal sin considerar el principio de proporcionalidad entre la lesión al bien jurídico protegido y la sanción penal, con la finalidad de que no se impongan sanciones que sobrepasen la responsabilidad penal por el ilícito cometido; sin perjuicio de ello, **SUGERIMOS SOLICITAR OPINIÓN AL MINISTERIO PÚBLICO Y PODER JUDICIAL POR SER LAS ENTIDADES QUE EVALÚAN CASOS PENALES EN NUESTRO PAÍS.**

5.2. PODER JUDICIAL

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
790/2021-CR, LEY QUE ESTABLECE LA MUERTE CIVIL
EN LOS DELITOS EN AGRAVIO DEL ESTADO**

5.2.1. Mediante Oficio N° 000282-2022-SG-CS-PJ de fecha 27 de Enero del 2022, el señor William Carlos Peñaloza Matías, Secretario General de la Corte Suprema de Justicia de la República, hace llegar el informe N° 000026-2022-GA-P-PJ, de fecha 26 de Enero del 2022, emitido por el Gabinete de Asesores de la Presidencia del Poder Judicial donde manifiestan su opinión al Proyecto de Ley 790/2021-CR, en los siguientes términos:

5.2.2. PROPUESTA LEGISLATIVA

A través de la iniciativa legislativa ejercida del congresista Carlos Zeballos Madariaga, se solicitó modificar el artículo 39 del Código Penal, conforme a la siguiente fórmula:

NORMA VIGENTE	PROPUESTA LEGISLATIVA
Artículo 39.- Inhabilitación accesorio La inhabilitación se impondrá como pena accesorio cuando el hecho punible cometido por el condenado constituye abuso de autoridad, de cargo, de profesión, oficio, poder o violación de un deber inherente a la función pública, comercio, industria, patria potestad, tutela, curatela, o actividad regulada por ley. Se extiende por igual tiempo que la pena principal.	Artículo 39.- Inhabilitación accesorio La inhabilitación se impondrá como pena accesorio cuando el hecho punible cometido por el condenado constituye abuso de autoridad, de cargo, de profesión, oficio, poder o violación de un deber inherente a la función pública, comercio, industria, patria potestad, tutela, curatela, o actividad regulada por ley. Se extiende por igual tiempo que la pena principal. La pena de inhabilitación accesorio se impondrá en forma permanente en el caso que el autor o cómplice, personas naturales o jurídicas, socios de personas jurídicas que hayan incurrido en los delitos en agravio del Estado, prescritos en el título XII, delitos contra la seguridad pública, sección II que sanciona el delito de tráfico ilícito de drogas; título XIII, capítulo III que regula los delitos sobre responsabilidad funcional e información falsa, título IC que prescribe los delitos contra la tranquilidad pública, capítulo II que sanciona el delito de terrorismo; título XV sobre delitos contra el Estado

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
790/2021-CR, LEY QUE ESTABLECE LA MUERTE CIVIL
EN LOS DELITOS EN AGRAVIO DEL ESTADO**

	y la Defensa Nacional, capítulo I que reprime los delitos por atentado contra la seguridad nacional y traición a la patria; título XVIII que establece los delitos contra la administración pública, sección III, capítulo II, sección II concusión, sección III peculado, sección IV corrupción de funcionarios; capítulo III que sanciona los delitos contra la administración de justicia, sección II prevaricato y sección III sobre denegación y retardo de justicia. En los demás delitos en agravio del Estado la inhabilitación accesoria será no menor de 20 años.
--	---

5.2.3. OBJETO DE LA LEY

El proyecto de Ley presentado tiene por objeto establecer como pena accesoria la inhabilitación permanente para ciertos delitos en agravio del Estado y respecto de otros elevar su periodo a no menor de 20 años.

5.2.4. ANÁLISIS

5.2.4.1. Acerca de la sobre criminalización y la necesidad de una adecuada política criminal.

a. En primer lugar, se debe señalar que, en el Perú, como consecuencia de la creciente inseguridad ciudadana, la criminalización primaria se ha manifestado en una tendencia a la sobre criminalización en la legislación penal. Una experiencia, en este sentido, estuvo representada por la decisión del Congreso de la República de delegar facultades legislativas en el Poder Ejecutivo a través de la Ley N.º 26950, la misma que originó la expedición de once decretos legislativos que creaban delitos, aumentaban las penas y otros más de la misma índole, que, en general, debilitaban el debido proceso.

b. Al respecto, no debemos olvidar que la criminología, la política criminal y la dogmática penal son autónomas en cuantos campos científicos, más ligados en una unidad funcional en el complejo del procedimiento de realización del derecho penal. En este proceso decisivo, la Criminología aporta el conocimiento empírico sobre el surgimiento de la criminalidad y la lucha contra ella. La Política Criminal busca

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
790/2021-CR, LEY QUE ESTABLECE LA MUERTE CIVIL
EN LOS DELITOS EN AGRAVIO DEL ESTADO**

transformar la experiencia criminológica en opiniones y estrategias concretas asumibles por el legislador y los poderes públicos. La dogmática Penal presenta las posibilidades de configuración del derecho para fines políticos criminales. Una vez que la decisión ha obtenido vigencia jurídica por obra del legislador, la sistematización y la interpretación son tarea de la Dogmática Penal.

c. De este modo la política criminal se ocupa, en primer término, de efectuar el estudio crítico y prospectivo de las normas penales y de las institucionales que se encargan de la oportuna y eficaz aplicación preventiva y represiva. Para ello, promueve las reformas legislativas adecuadas a las nuevas situaciones sociales, es decir, examina si corresponde o no tales mecanismos a las exigencias de la sociedad y propone las reformas correspondientes. Así surge un derecho penal dinámico, que va remozándose de acuerdo con los avances de la ciencia. También otorga a los poderes públicos las programaciones científicas concretas, que elabora en la lucha contra la delincuencia, más adecuadas para el eficaz control del delito.

d. Así, podemos establecer que una respuesta a la criminalidad no parte necesariamente de una sobre criminalización de conductas o con el aumento de las penas, sino que esta necesariamente merece un estudio más detallado y fundamentado por parte de todos los actores que intervienen antes, durante y después de la elaboración de una norma específica.

5.2.4.2. Sobre la finalidad de la pena

a. Una explicación crítica de la pena parte de considerar a esta como un mal, y plantea la negación de su fundamento y la utilidad de la pena. Otras explicaciones parten de la misma premisa, pero admiten la posibilidad de comprobar cierta eficacia de la pena. Ello, dependiendo de si en la realidad, respecto del ejercicio del poder penal, es posible demostrar la eficacia de los fines preventivos de la pena (prevención general y especial); entonces, podrá ser posible aceptar o negar políticamente la legitimidad de la pena.

b. El Código Penal de 1991 introdujo a la legislación penal peruana normas sobre la finalidad de la pena y un nuevo sistema de penas. En este sentido, el artículo I del título preliminar declara que "este código tiene por objeto la prevención de delitos y faltas como medio protector de la persona humana y de la sociedad", y el artículo IX del título preliminar expresa que "la pena tiene función preventiva, protectora y resocializadora". Por ello, podemos considerar que el Código se inscribe en la línea de una teoría unitaria aditiva de la pena y como función de esta.

c. De modo tal que la pena tiene una mezcla de proporcionalidad (como respuesta

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
790/2021-CR, LEY QUE ESTABLECE LA MUERTE CIVIL
EN LOS DELITOS EN AGRAVIO DEL ESTADO**

inmediata frente al delito): prevención general (reinstaurando la norma vulnerada y demostrando su importancia frente a la sociedad) y prevención especial; en tal sentido, se considera dar mayor énfasis en esta última variante por la necesidad de rehabilitación del penado, a fin de reincorporarlos a la sociedad.

5.2.4.3. Límites de la pena

a. Ahora bien, se aprecia que los límites del poder penal actúan tanto en la creación de las normas penales (criminalización primaria) como en su aplicación (criminalización secundaria), pero se les suele clasificar en límites materiales o garantías penales y límites formales o garantías procesales, de persecución de ejecución. Así, dentro de los límites materiales o garantías penales debemos destacar para el presente caso lo siguiente:

- **Principio de racionalidad y humanidad de las penas:** en la actualidad se ha considerado como el pensamiento central de la ejecución penal y uno de los límites primordiales en un Estado democrático. Asimismo, **se rechazan aquellas sanciones penales que buscan mantenerse hasta la muerte de la persona.**

Toda consecuencia jurídica debe terminar en algún tiempo, pero nunca debe rebasar más allá de la vida del penado ni ser perpetua, ya que implicaría admitir la existencia de una persona innecesaria.

- **Principio de respuesta no contingente:** refiere a que la ley penal es una respuesta a conflictos sociales. El procedimiento para determinar los límites de la respuesta estatal debe exigir un cuidadoso debate parlamentario, análisis a través de instituciones representativas y una adecuada discusión pública, de forma tal que se ejercite una contención a la llamada administrativización del derecho penal, entendida como la proliferación incontrolada y no planificada de normas penales. La ley penal no puede ser una respuesta inmediata frente a todo tipo de conflicto social; sin embargo, esta práctica es usual en la respuesta que el Estado peruano suele realizar ante el aumento de la criminalidad.

b. Por ello, resulta importante generar correctos ámbitos de discusión, para que, sobre las bases de la investigación obtenida a través del análisis desde la óptica de la política criminal, se pueda establecer la pertinencia o no de la medida propuesta por el proyecto de ley analizado.

c. Igualmente, se debe tomar en cuenta lo señalado, a continuación, por los fundamentos jurídicos 15 y 16 de la Sentencia Plenaria Casatoria N° 01-2018/CIJ-433, del 18 de diciembre de 2018:

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
790/2021-CR, LEY QUE ESTABLECE LA MUERTE CIVIL
EN LOS DELITOS EN AGRAVIO DEL ESTADO**

15.° [...] La pena, pues, debe responder conjuntamente a la gravedad del injusto cometido (responsabilidad por el propio hecho) y a las necesidades sociales de pena que pueda existir al momento de su imposición y durante su ejecución; y, al confirmar los valores de convivencia que dan lugar a la norma de conducta infringida, expresa un reproche de contenido ético-social [...].

16.° Entonces, metodológicamente, como se precisó, por ejemplo, en la STCE 136/1999, de veinte de julio, cabría examinar la proporcionalidad de una reacción penal desde tres perspectivas:

1. Desde su idoneidad, el tipo penal ha de procurar la preservación de bienes o intereses que no estén constitucionalmente proscritos ni sean socialmente irrelevantes, y cuando la pena sea instrumentalmente apta para dicha persecución.
2. Desde su necesidad, la pena ha de permitir alcanzar fines de protección –una pena será innecesaria, entonces, cuando a la luz del razonamiento lógico, de datos empíricos no controvertidos y del conjunto de sanciones que el mismo legislador ha estimado necesarias para alcanzar fines de protección análogos, resulta evidente la manifiesta suficiencia de un medio alternativo menos restrictivo de derechos para la consecución igualmente eficaz de las finalidades deseadas por el legislador.
3. Desde su estricta proporcionalidad, la norma debe guardar equilibrio entre la entidad del delito y la entidad de la pena; no lo será, desde luego, cuando concurra un desequilibrio patente y excesivo o irrazonable entre la sanción y la finalidad de la norma a partir de las pautas axiológicas constitucionalmente indiscutibles y de su concreción en la propia actividad legislativa.

5.2.4.4. Antecedentes sobre la inhabilitación

- a. Conforme con el Acuerdo Plenario N.° 02-2008/CJ-116 del 18 de julio de 2008 se precisó que:

"6° La pena de inhabilitación consiste en la privación, suspensión o incapacitación de uno o más derechos políticos, económicos, profesionales y civiles del penado. A través de esta pena se sanciona a quien ha infraccionado un deber especial propio de su cargo, función, profesión, comercio, industria o relación familiar; o a quien se ha prevalido de su posición de poder o de dominio para delinquir.

7° La pena de inhabilitación, según su importancia o rango interno, puede ser principal o accesoria. La inhabilitación cuando es principal se impone de forma independiente sin sujeción a ninguna otra pena, esto es, de manera autónoma, aunque puede ser aplicada

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
790/2021-CR, LEY QUE ESTABLECE LA MUERTE CIVIL
EN LOS DELITOS EN AGRAVIO DEL ESTADO**

conjuntamente con una pena privativa de la libertad o de multa. En cambio, la inhabilitación accesoria no tiene existencia propia y únicamente se aplica acompañando a una pena principal, generalmente privativa de libertad, es pues, complementaria y castiga una acción que constituye una violación de los deberes especiales que impone un cargo, profesión, oficio o derecho -se basa en la incompetencia y el abuso de la función- (...).

9° El término de la inhabilitación, en caso de ser impuesta como pena conjunta, corre paralelamente a las otras penas principales, y se computa a partir de la fecha en que la sentencia queda firme. Por tanto, no es de aceptar que el cómputo de la inhabilitación principal recién se inicia una vez cumplida la pena privativa de libertad, pues de ser así aquella alternativa en la vida del condenado tendría la inadmisibles consecuencia de alterar los cómputos correspondientes al fallo (...)

En el caso de la pena de inhabilitación accesoria, esta se extiende por igual tiempo que la pena principal. Luego, el artículo 39° del Código Penal debe interpretarse sistemáticamente en función a la duración asignada a la pena de inhabilitación principal en el artículo 38° de ese Cuerpo de Leyes. En consecuencia, la inhabilitación accesoria no puede ser superior a cinco años.

10° La inhabilitación accesoria, como ha quedado expuesto, siempre es temporal. La inhabilitación principal es, asimismo, temporal, pero existen excepciones en función a la "naturaleza de las cosas", por la definitividad del derecho o actividad objeto de privación. Así:

A. Taxativamente, de conformidad con el inciso 6) del artículo 36° del Código Penal, modificado por la Ley N.º 29106, la cancelación de la autorización para portar o hacer uso de armas de fuego es perpetua, siempre y cuando la pena que conlleva el delito cometido es dolosa y merezca pena privativa de libertad superior a cuatro años.

B. El inciso 8) del artículo 36° del Código Penal importa una privación definitiva de títulos honoríficos. Sin embargo, una vez terminada la condena el penado podrá obtener los mismos u otros distintos -no los recupera, sino que por una acción ulterior podrá ser acreedor a títulos honoríficos, claramente diferenciados del anterior, definitivamente perdido-.

C. Respecto del inciso 1) del artículo 36 del Código Penal: "Privación de la función, cargo o comisión que ejercía el condenado, aunque provenga de elección popular", como la norma alude a una relación de derecho público e indica "privación", es de entender que el penado pierde el cargo, no solo su ejercicio -privación de titularidad. Se trata por tanto de una privación definitiva -no es una pena perpetua sino instantánea, a pesar de que sus efectos sean de carácter permanente, como aclara Jacobo López Barja de Quiroga-. Solo en la suspensión se impide el ejercicio de un derecho o actividad, de forma que aquél se recupera tras cumplir la pena. Es este caso, la pena surte el efecto de privar de los derechos desde que la condena queda firme, por lo que en este caso la inhabilitación importará la pérdida del empleo o cargo público que el autor haya adquirido con anterioridad a la sentencia, aunque fuere con posterioridad al delito".

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
790/2021-CR, LEY QUE ESTABLECE LA MUERTE CIVIL
EN LOS DELITOS EN AGRAVIO DEL ESTADO**

b. En ese sentido, cabe puntualizar que nuestro Código Penal diferencia dos tipos de inhabilitaciones, una principal y otra accesoria. Así, la principal es aquella que es específicamente señalada por el propio tipo penal, mientras que la accesoria se impone de conformidad con alguna disposición complementaria para ciertos delitos. Esta diferenciación resulta importante, pues sobre la base de ello se pueden establecer los límites y marcos sobre los que se determinan la pena a establecer.

c. Al respecto se tiene que toda pena debe tener un carácter temporal determinado, lo que incluye a la inhabilitación; empero, tampoco debemos olvidar que la misma ley estipula excepciones para volverlas permanentes en determinados casos. Así se tiene los casos contenidos en los numerales 6, 7, 9 y 13 del artículo 36 del Código Penal, para la incapacidad definitiva de obtener licencia para portar o usar armas de fuego, incapacidad definitiva para obtener autorización para conducir, incapacidad definitiva para el trabajo docente o administrativo en colegios o instituciones educativas, e incapacidad definitiva para la tenencia de animales. Siendo que todos los demás incisos allí señalados contienen inhabilitaciones que se deben cumplir plazos temporales determinados.

d. Esto se refrenda con lo señalado por el artículo 38 del Código Penal al señalar que: "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 y 9 del artículo 36 y los supuestos del artículo 426 (inhabilitación accesoria para los delitos cometidos por funcionarios públicos contra la administración pública y los cometidos contra la administración de justicia) del Código Penal; en el artículo 4-A del Decreto Ley 25475 (financiamiento al terrorismo) y en los artículos 1, 2, 3 y 4 del Decreto Legislativo 1106 (lavado de activos)".

e. Ahora bien, debe recordarse que existen inhabilitaciones principales y accesorias cerradas y abiertas. Las primeras son aquellas en las que tanto el artículo específico que contiene al delito o aquel que lo complementa indica específicamente qué inhabilitación corresponderá a cada caso de forma específica; un ejemplo de esto es el delito de aborto agravado por la cualificación del sujeto activo (artículo 117) que precisa que este sujeto activo puede recibir inhabilitación conforme a los numerales 4 y 8 del artículo 36, y precisamente también el mismo artículo 426 sobre inhabilitación accesoria en delitos contra la administración pública y de justicia que señala expresamente que en los casos en que ya no se contemple inhabilitación principal se impondrá la accesoria pero conforme a los numerales 1, 2, 4 y 8 del artículo 36.

f. En cuanto a las inhabilitaciones abiertas, nos debemos referir al artículo 39 del Código Penal que señala: "*La inhabilitación se impondrá como pena accesoria cuando*

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
790/2021-CR, LEY QUE ESTABLECE LA MUERTE CIVIL
EN LOS DELITOS EN AGRAVIO DEL ESTADO**

el hecho punible cometido por el condenado constituye abuso de autoridad, de cargo, de profesión, oficio, poder o violación de un deber inherente a la función pública, comercio, industria, patria potestad, tutela, curatela, o actividad regulada por ley. Se extiende por igual tiempo que la pena principal".

g. En este caso se aprecia que no se indica expresamente qué tipo de inhabilitaciones imponer en cada delito que no contenga inhabilitación principal. Empero, para este caso se deben apreciar dos reglas. La primera referida al marco temporal que resulta determinado (salvo en las excepciones de Ley); y la segunda relacionada a que el tipo de inhabilitación accesoria a imponer debe relacionarse ineludiblemente tanto con el hecho cometido (su modalidad) y con la calidad del sujeto activo en cuanto al abuso de su condición personal conforme lo señala el artículo señalado. Así, por ejemplo, los hechos que se cometen por el sujeto activo que abusa de su cargo o poder conllevarán a las inhabilitaciones contenidas en los numerales 1 y 2 del artículo 36; las que vulneren su profesión u oficio, se relacionan con el numeral 4; las que vulneren la patria potestad, tutela y/o curatela se vinculan con el numeral 5, etc. Incluso, podría también imponerse inhabilitación permanente en los supuestos contenidos en los numerales 6, 7, 9 y 13 del artículo 36, pero siempre y cuando los hechos llevados a cabo y la calidad del sujeto activo se relacionen con la misma.

h. Por eso se debe concluir que siempre las inhabilitaciones a imponer deben relacionarse con los hechos y la calidad del sujeto activo, lo que conlleva a impedir o rechazar que en un caso donde no hubo vulneración a la patria potestad se pretenda imponer esta, o también establecer incapacidad definitiva para portar o usar armas de fuego cuando el hecho no se llevó a cabo con este tipo de armas.

i. Por último, también debe hacerse **una diferenciación entre los tipos penales generales y específicos**. Los primeros teniendo como sujetos activos a cualquier persona (por ejemplo, homicidio del artículo 106); mientras que los delitos específicos tienen como sujetos activos a personas con cualidades específicas que no pueden ser cualquiera (por ejemplo, los de corrupción de funcionario en los que solo puede ser sujeto activo un funcionario o servidor público).

j. Así, existe en nuestra normatividad sanciones específicas, reglas penales y procesales penales que también se vinculan cuando se trata de delitos específicos, como por ejemplo la duplica del plazo de prescripción en delitos cometidos por funcionarios o servidores públicos (y en perjuicio del patrimonio público), siendo que para este caso solo dicha regla se aplicará para los funcionarios o servidores públicos involucrados en tales hechos, pero ello no podría extenderse para quienes no cumplan con dicho requisito, por ejemplo en los cómplices que no sean funcionarios o servidores y que la doctrina los considera como "extraneus".

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
790/2021-CR, LEY QUE ESTABLECE LA MUERTE CIVIL
EN LOS DELITOS EN AGRAVIO DEL ESTADO**

k. En esa misma índole, las inhabilitaciones principales o accesorias pueden encontrarse referidas para cualquier sujeto activo o para sujetos específicos, por lo que la pertinencia de su imposición (y del tipo de las mismas) también dependerá de su análisis. Para ello podemos señalar que la posibilidad de imponer inhabilitación permanente (señalada por el artículo 38) para los delitos de corrupción de funcionarios contenida en los numerales 1, 2, 4 y 8 del artículo 36 (conforme al artículo 426) del Código Penal, únicamente pueden concretizarse contra sujetos activos que tengan la calidad de funcionarios o servidores públicos, descartándose esa posibilidad para quienes no lo sean; lo que también se puede extender para todos los casos que exijan en el sujeto activo alguna cualidad específica que conlleve una inhabilitación aparejada pero que no le sea atribuible a otros que no la tengan (médicos, abogados, conductores, etc.).

I. Ahora bien, analizando los delitos que se pretenden incorporar a la modificación del proyecto de ley se tiene que:

- En cuanto a la Sección II del Capítulo III del Título XII del Libro II del Código Penal se tiene que estos contienen a los delitos de tráfico ilícitos de drogas. Así se tiene que el artículo 296 (promoción o favorecimiento), 296-A (cultivo de amapola, marihuana y siembra compulsiva), 296-B (tráfico de insumos químicos y productos fiscalizados), 297 (formas agravadas) y 300 (suministro indebido de droga) ya contienen en todos sus párrafos penas de inhabilitación principales cerradas. Siendo que únicamente los artículos 296-C (penalización de la resiembra), 298 (micro comercialización), 299 (posesión no punible), 301 (coacción al consumo), 302 (instigación al consumo) y 303 (pena de expulsión) no contienen ningún tipo de inhabilitación siendo pasibles de imposición de inhabilitación accesoria del artículo 39 pero bajo las reglas antes señaladas.

- Respecto del Capítulo III del Título XIII del Libro II del Código Penal se tiene que estos contienen a los delitos de responsabilidad funcional e información falsa. Así se tiene que el artículo 314 (responsabilidad de funcionario público por otorgamiento ilegal de derechos) y 314-B (responsabilidad por información falsa contenida en informes) ya contienen penas de inhabilitación principales cerradas. Siendo que únicamente el artículo 314-A (responsabilidad de los representantes legales de las personas jurídicas) no contiene ningún tipo de inhabilitación siendo pasible de imposición de inhabilitación accesoria del artículo 39 pero bajo las reglas antes señaladas.

- Sobre el capítulo II del Título XIV (por error se colocó IV en el proyecto de ley) hace referencia a los delitos contra la tranquilidad pública en su modalidad de terrorismo.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
790/2021-CR, LEY QUE ESTABLECE LA MUERTE CIVIL
EN LOS DELITOS EN AGRAVIO DEL ESTADO**

Empero, se tiene que no se tomó en cuenta que este capítulo se encuentra derogado del Código Penal por el Decreto Ley N.º 25475 del 06 de mayo de 1992. De este cuerpo legal que contiene una variedad de conductas ilícitas vinculadas con el terrorismo, se tiene que solo las siguientes contienen una pena de inhabilitación principal: el artículo 4-A (financiamiento del terrorismo), artículo 5 (afiliación a organización terrorista), el tercer párrafo del artículo 6-A (reclutamiento de personas); mientras que también se admite la posibilidad de inhabilitación accesorio permanente conforme con el numeral 9 del artículo 36 del Código Penal (para evitar su relación o cercanía con la docencia en centros de educación).

- Sobre el capítulo I del Título XV de Libro II correspondiente a los delitos contra el Estado y la defensa nacional en su variante de atentados contra a seguridad nacional y traición a la patria, se tiene que ninguno de los artículos de dicho capítulo contempla penas de inhabilitación, siendo pasibles de imposición de inhabilitación accesorio del artículo 39 pero nuevamente bajo las reglas antes señaladas.

- En cuanto a las secciones II, III y IV del Capítulo II del título XVIII referidos a los delitos cometidos por funcionarios públicos contra la administración pública se tiene que los artículos 382 (concusión), 383 (cobro indebido), 384 (colusión), 387 (peculado), 388 (peculado de uso), 389 (malversación), 393 (cohecho pasivo propio), 393-A (soborno internacional pasivo), 394 (cohecho pasivo impropio), 395 (cohecho pasivo específico), 395-A (cohecho pasivo propio policial), 395-B (cohecho pasivo impropio policial), 396 (corrupción pasiva de auxiliares jurisdiccionales), 397 (cohecho activo genérico), 397-A (cohecho activo transnacional), 398 (cohecho activo específico), 399 (negociación incompatible), 400 (tráfico de influencias) y 401 (enriquecimiento ilícito) contienen inhabilitaciones principales cerradas temporales pero también indeterminadas conforme con el artículo 38 del Código Penal. En cuanto a los artículos 385 (patrocinio ilegal), 390 (retardo injustificado de pago), 391 (rehusamiento a la entrega de bienes a la autoridad) y 398-A (cohecho activo policial) aunque no cuentan con inhabilitación principal, conforme con el artículo 426 pueden ser sujetas a inhabilitación accesorio que también puede resultar permanente de acuerdo con el artículo 38 del Código Penal.

- Sobre las secciones II y III del Capítulo III del título XVIII del Libro II del Código Penal referido a los delitos contra la administración de justicia, se tiene que ninguno de estos artículos contiene inhabilitación principal, aunque debido al artículo 426 pueden ser sujetas a inhabilitación accesorio y también pueden prolongarse permanente conforme con el artículo 38 del Código Penal.

m. En ese sentido, se aprecia que el proyecto de Ley no ha tomado en cuenta ninguno de los aspectos señalados precedentemente y ha propuesto un compendio

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
790/2021-CR, LEY QUE ESTABLECE LA MUERTE CIVIL
EN LOS DELITOS EN AGRAVIO DEL ESTADO**

modificatorio sin el mayor análisis y estudio respectivo sobre la inhabilitación. De este modo, pretender volver a todas las inhabilitaciones indicadas en el segundo párrafo propuesto como permanentes o indeterminadas no solo va en contra con los principios y reglas para la determinación de la pena, sino que obvia apreciar los aspectos doctrinales y jurisprudenciales sobre la pertinencia de las mismas. Además, que en muchos de los casos estas ya se encuentran reguladas conforme a la fórmula que se pretende sin que se haya revisado a profundidad cada uno de los delitos y sus implicaciones en el ordenamiento jurídico sustantivo, por lo que se debe rechazar la propuesta legislativa presentada. Finalmente, tampoco se aprecia un análisis que justifique desde el aspecto constitucional la elevación a inhabilitaciones no menores de 20 años conforme con el tercer párrafo propuesto.

5.2.4.5. CONCLUSIÓN

En consecuencia, tomando en consideración los argumentos señalados precedentemente, este Gabinete de Asesores es de la opinión que el Proyecto de Ley N° 790/2021-CR **NO RESULTA VIABLE** debido a que no tomó en cuenta que:

- Las inhabilitaciones por regla general son temporales y finitas, las cuales deben guardar proporcionalidad en su fijación en comparación con la privación de la libertad conforme con el principio de lesividad.
- Excepcionalmente se pueden imponer inhabilitaciones prolongadas y hasta definitivas, pero ello conforme con los numerales 6, 7, 9 y 13 del artículo 36, y conforme con el artículo 38 del Código Penal.
- Sin embargo, dichas excepciones solo se justifican por el análisis de los hechos y la calidad del sujeto activo que cometió el delito.
- Existen delitos sancionados con penas de inhabilitación principal y accesorias cerradas que únicamente permiten imponer aquellos numerales que el propio tipo penal autoriza.
- Aunque se aprecia la posibilidad de imponer inhabilitación accesoria abiertas, están deben relacionarse específicamente con el hecho y la calidad del sujeto activo.
- A pesar de que en estos casos también se puedan imponer accesoriamente la inhabilitación definitiva, igualmente deben darse solo para los casos que la ley autoriza y siempre que el hecho o la calidad del sujeto activo lo permita.
- Las cualidades del sujeto activo o las de su conducta que conllevaron a imponerle una inhabilitación específica contra este no puede ser compartida o impuesta a otras personas que no tenga la misma cualidad, por lo que tiene que evaluarse en este caso también su pertinencia.
- Existen conductas que resultan sancionables penalmente pero que por su mínima pena privativa de la libertad no requieren de la imposición de una inhabilitación, por lo que pretender que en estos casos se le imponga inhabilitación permanente o de larga

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
790/2021-CR, LEY QUE ESTABLECE LA MUERTE CIVIL
EN LOS DELITOS EN AGRAVIO DEL ESTADO**

duración dada su mínima lesividad, resultaría desproporcionado y contrario a las reglas de lógica jurídica.

5.3. LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA

Mediante Oficio N° 000504-2022-CG/-DC, de fecha 02 de Junio del 2022, suscrita, por el Contralor General de la República hace llegar el Anexo al Oficio N° 000504-2022-CG/DC, que contiene la opinión institucional al Proyecto de Ley 790/2021-CR, en los siguientes términos:

5.3.1. ANALISIS

5.3.1.1. De la competencia de la Contraloría General de la Republica

- a. El artículo 82 de la Constitución Política del Perú consagra que la Contraloría General de la Republica (CGR), en su condición de ente rector del Sistema Nacional de Control (SNC), es la encargada de supervisar la legalidad de la ejecución del presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control.
- b. En este contexto, la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la Republica, la cual en su artículo 16 establece que la misión de la CGR es: "(...) dirigir y supervisar con eficiencia el control gubernamental, orientando su accionar al fortalecimiento y transparencia de la gestión de las entidades, la promoción de valores y la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos, así como, contribuir con los Poderes del estado en la toma de decisiones y con la ciudadanía para su adecuada participación en el control social.

No puede ejercer atribuciones o funciones distintas a las establecidas en la Constitución Política, en esta Ley, las disposiciones reglamentarias y las normas técnicas especializadas que emita en uso de sus atribuciones."

- c. Al respecto, es de precisar que en virtud del literal h) del artículo 32 de la Ley N° 27785, esta Entidad Fiscalizadora Superior, a través del Contralor General de la Republica, se encuentra facultada para opinar sobre proyectos de normas legales que conciernan al control y a las atribuciones de los órganos de auditoria interna, **materiales que atañen directamente a nuestro ámbito de competencia.**

5.3.1.2. De la propuesta legislativa

- a). La Exposición de Motivos del presente proyecto legislativo señala que tiene por objetivo disminuir los delitos en agravio del Estado, que hay originado pérdidas

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
790/2021-CR, LEY QUE ESTABLECE LA MUERTE CIVIL
EN LOS DELITOS EN AGRAVIO DEL ESTADO**

anuales de más de 22,000 millones de soles al año del erario nacional, de acuerdo con las cifras de la Contraloría General de la Republica, y sancionar severamente a quienes los cometen.

b). Se agrega que la Contraloría ha informado a la opinión pública que en el 2020 se perdió el 12% de los recursos del presupuesto de la Republica a causa de la corrupción, cifra que fue ligeramente menor a la del año 2019, que fue un total de 23,000 millones de soles, que según el Contralor de la Republica se deberían no a que la corrupción no se hubiera reducido efectivamente, sino a que el número de obras ejecutadas fue menor en el año 2020.

Las fuentes de corrupción según la Contraloría están mayoritariamente en los gobiernos municipales y regionales, y no tanto en el gobierno nacional.

c). El proyecto de ley señala, que no hay posibilidad de luchar contra la corrupción si no hay sanción efectiva; resaltando, en ese sentido, que se le debe otorgar capacidad sancionadora a la Contraloría General de la Republica.

d). Los delitos funcionales comprometieron en el 2020 a más de 800 funcionarios públicos y seguramente a un número similar de particulares, que se apropian ilícitamente del dinero del Estado. El proyecto de Ley señala que, según información publicada por la Contraloría General de la Republica, ninguno de estos funcionarios habría sido sancionado debidamente.

e). Agrega que, además de las sanciones administrativas que pueda imponer el órgano de control, es urgente condenar con penas drásticas a las personas naturales, personas jurídicas, servidores y funcionarios públicos que cometen delitos que afecten los recursos del Estado; razón por la cual se debe modificar la legislación penal en la forma propuesta en el proyecto de ley, más aun si las pérdidas son cuantiosas.

f). Por otro lado, se indica que los delitos de corrupción no son sancionados adecuadamente porque solo se le imponen penas accesorias de inhabilitación a los delitos "graves" y no a todos los delitos cometidos en agravio del Estado.

g). Por esa razón, la iniciativa legislativa persigue sancionar la corrupción en los delitos que generalmente se cometen dentro del Estado y que causan daño al erario nacional, imponiendo como pena accesoria la inhabilitación permanente, en consideración a que la legislación actual no es suficiente para disminuir la corrupción.

h). Asimismo, considera que la legislación actual es insuficiente y protege a los corruptos con penas insignificantes, pero además los autores y cómplices pueden

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
790/2021-CR, LEY QUE ESTABLECE LA MUERTE CIVIL
EN LOS DELITOS EN AGRAVIO DEL ESTADO**

regresar al Estado para seguir laborando impunemente, situación que de ser corregida estableciendo la pena de inhabilitación de manera permanente, como pena accesoria a todos los delitos en agravio del Estado.

i). El texto de la propuesta legislativa, entre otros aspectos, señala lo siguiente:

"Artículo 1.- Objeto

La presente Ley tiene por objeto establecer como pena accesoria la inhabilitación permanente en los delitos en agravio del Estado, previstos en la presente norma y que contiene el decreto legislativo 635.

Artículo 2.- Modificación del Artículo 39 del Código Penal, decreto legislativo 635.

Agréguese al artículo 39 del decreto legislativo un segundo y tercer párrafo en los términos siguientes:

"La pena de inhabilitación accesoria se impondrá en forma permanente en el caso que el autor o cómplice, personas naturales o jurídicas, socios de personas jurídicas que hayan incurrido en los delitos en agravio del Estado, prescritos en el Título XII, Delitos Contra la Seguridad Pública, sección II que sanciona el delito de tráfico ilícito de drogas; Título XIII, Capítulo III que regula los delitos sobre Responsabilidad Funcional e Información Falsa, Título IV que prescribe los delitos Contra la Tranquilidad Pública, Capítulo II que sanciona el delito de terrorismo; Título XV sobre Delitos contra El Estado y la Defensa Nacional, Capítulo I que reprime los delitos por Atentado contra la Seguridad Nacional y Traición a la Patria; Título XVIII que establece los Delitos contra la Administración Pública, Sección III, Capítulo II, Sección II Concusión, Sección III Peculado, Sección IV Corrupción de Funcionarios; Capítulo III que sanciona los Delitos contra la Administración de Justicia, Sección II Prevaricato y Sección III sobre Denegación y Retardo de Justicia.

En los demás delitos en agravio del Estado la inhabilitación accesoria será no menor de 20 años".

De lo señalado podemos advertir que el proyecto de ley propone establecer la muerte civil en los delitos en agravio del Estado, a partir de la modificación del artículo 39° del Código Penal, materia que no está vinculada al control gubernamental, por lo que **no corresponde emitir pronunciamiento institucional sobre la citada propuesta legislativa.**

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 790/2021-CR, LEY QUE ESTABLECE LA MUERTE CIVIL EN LOS DELITOS EN AGRAVIO DEL ESTADO

Sin perjuicio de ello, debemos señalar que la corrupción es considerada como el "abuso del poder para beneficio propio o de terceros"; presente en los entes estatales, concretamente y en su mayoría en los gobiernos municipales y regionales, conforme ha sido señalado en la Exposición de Motivos del proyecto analizado. En ese sentido, es razonable que se regule la imposición de una pena accesorio de inhabilitación permanente a todos aquellos delitos cometidos en agravio del Estado y no únicamente los delitos "graves", conforme ha sido enunciado en el citado Proyecto de Ley.

5.3.2. CONCLUSIONES

5.3.2.1. La iniciativa legislativa analizada plantea un marco normativo orientado a modificar el artículo 39 del Código Penal, con la finalidad de establecer la muerte civil en los delitos en agravio del Estado; materia que no está vinculada al control gubernamental, por lo que **no corresponde emitir pronunciamiento institucional sobre la citada propuesta legislativa.**

5.3.2.2. La Contraloría General de la República considera razonable que se regule la imposición de una pena de inhabilitación permanente, como pena accesorio a todos aquellos delitos cometidos en agravio del Estado y no únicamente los delitos "graves".

5.4. MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

Mediante Oficio N° 1372-2022-JUS-SG, de fecha 02 de Junio del 2022, el señor RAMÓN FERNANDO ALCALDE POMA, Secretario General del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, hace llegar el Informe N° 029-2022-JUS-DGAC, de la Dirección General de Asuntos Criminológicos, donde manifiestan su opinión al Proyecto de Ley 790/2021-CR, en los siguientes términos:

5.4.1. DESCRIPCIÓN DE LA PROPUESTA

5.4.1.1. El proyecto de ley tiene por finalidad modificar el artículo 39 del Código Penal, que regula la pena de inhabilitación accesorio, para prever los supuestos en los cuales dicha pena será de duración permanente.

5.4.1.2. Así, de acuerdo con el citado proyecto de ley, en los siguientes delitos será de aplicación la inhabilitación accesorio permanente: tráfico ilícito de drogas (artículos 296 al 302 del Código Penal), responsabilidad funcional e información falsa (artículos 314, 314-A y 314-B del Código Penal), delitos de terrorismo, atentados contra la seguridad nacional y traición a la patria (artículos 325 a 333 del Código Penal), delitos contra la administración pública (artículos 382 a 401 del Código Penal), delitos contra la administración de justicia (artículos 418 a 424 del Código Penal).

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
790/2021-CR, LEY QUE ESTABLECE LA MUERTE CIVIL
EN LOS DELITOS EN AGRAVIO DEL ESTADO**

5.4.1.3. La pena de inhabilitación accesoria permanente será de aplicación tanto a autores como a cómplices, así como a las personas naturales y jurídicas y a los socios de las personas jurídicas que hubieran incurrido en alguno de los delitos señalados previamente.

5.4.1.4. Finalmente, se señala que en el resto de delitos en agravio del Estado no previstos expresamente, la inhabilitación accesoria será no menor de 20 años.

5.4.2. ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY:

5.4.2.1. La inhabilitación se encuentra regulada en el Código Penal peruano como una pena limitativa de derechos. De acuerdo con la Corte Suprema, "consiste en la privación, suspensión o incapacitación de uno o más derechos políticos, económicos, profesionales o civiles (...) a quien ha infraccionado un deber especial propio de su cargo, función, profesión, comercio, industria o relación familiar; o a quien se ha prevalido de su posición de poder o de dominio para delinquir".

5.4.2.2. Tratándose de una auténtica pena, entonces, la inhabilitación debe cumplir con los fines preventivos generales y especiales que consagra el propio Código Penal en el artículo IX del Título Preliminar. En ese sentido, estos fines se alcanzarían a través de la pena de inhabilitación toda vez que se impide al condenado seguir realizando aquellas actividades en las que, precisamente, ha puesto de manifiesto "su incapacidad para un recto desempeño".

Es por ello que la pena de inhabilitación requiere una concreción

5.4.2.3. La inhabilitación que regula el Código Penal puede ser principal o accesoria. En el primer caso, se trata de pena autónoma y se encuentra prevista en los propios tipos penales o en leyes especiales, mientras que en el segundo caso depende una pena principal - generalmente una pena privativa de libertad - y no se encuentra prevista en los tipos penales, por lo que deberá ser solicitada por el Ministerio Público e impuesta por el juez dependiendo de cada caso "cuando el hecho punible cometido por el condenado constituye abuso de autoridad, de cargo, de profesión, oficio, poder o violación de un deber inherente a la función pública, comercio, industria, patria potestad, tutela, curatela, o actividad regulada por ley", según establece el artículo 39 del Código Penal.

5.4.2.4. La propuesta de ley incurre en un error conceptual, ya que sujeta la imposición de la inhabilitación no a una circunstancia del hecho punible, como establece el artículo 39 del Código Penal, sino a la sola comisión del delito, por lo que en puridad busca regular una inhabilitación principal. Así, la exposición de motivos

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
790/2021-CR, LEY QUE ESTABLECE LA MUERTE CIVIL
EN LOS DELITOS EN AGRAVIO DEL ESTADO

del proyecto de ley justifica la propuesta en la necesidad de imponer la inhabilitación con independencia de la gravedad del hecho o del daño patrimonial para el Estado, buscando que se imponga para todos los delitos cometidos en agravio del Estado.

5.4.2.5. Siendo ello así, **la propuesta no es viable** ya que a efectos de la inhabilitación accesoria, **corresponderá al juez establecer su imposición de acuerdo con los presupuestos que prevé el artículo 39**. Asimismo, si lo que se busca es imponer la inhabilitación principal permanente, esta propuesta deviene en innecesaria ya que esta posibilidad ya se encuentra prevista en el artículo 426 del Código Penal cuando el condenado actúa como integrante de una organización vinculada, como persona vinculada o por encargo de ella, cuando la conducta recae sobre programas asistenciales, de apoyo o inclusión social o de desarrollo, o cuando el agente se aprovecha de una situación o calamidad.

5.4.2.6. Asimismo, para los supuestos de tráfico ilícito de drogas, el artículo 302-A del Código Penal prevé dos supuestos de inhabilitación principal permanente, cuando el agente actúa como integrante de una organización criminal, como persona vinculada o actúe por encargo de esta o cuando el valor del dinero, bienes, efectos o ganancias involucradas supere las 500 UIT.

5.4.2.7. Si bien es cierto la exposición de motivos del proyecto de ley cuestiona que la inhabilitación permanente solo se prevea para determinados delitos graves, esta crítica no es de recibo ya que al ser la inhabilitación una sanción penal, esta debe regirse por el principio de proporcionalidad y, por lo tanto, no superar la responsabilidad por el hecho, esto es, la gravedad de la lesión del bien jurídico, como establece el artículo VIII del título preliminar del Código Penal.

5.4.2.8. El principio de proporcionalidad permite graduar la pena según el daño ocasionado o gravedad del delito y la culpabilidad del autor, imponiendo al legislador una prohibición de exceder dicha medida. Como ha establecido el Tribunal Constitucional, **"las penas establecidas por los legisladores aplicables a las conductas delictivas no deberían ser tan onerosas que superen la propia gravedad del delito cometido, ni tan leves que signifiquen una infrapenalización de los delitos y una desvalorización de los bienes jurídicos que fueren afectados"**.

5.4.2.9. Por ende, no se puede establecer un trato igualitario y tan gravoso para delitos que protegen diferentes bienes jurídicos como la administración de justicia, la administración pública, la salud pública o el medio ambiente. El principio de proporcionalidad, a su vez, "jerarquiza las lesiones y establece un grado de mínima coherencia entre las magnitudes de penas relacionadas a cada conflicto

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
790/2021-CR, LEY QUE ESTABLECE LA MUERTE CIVIL
EN LOS DELITOS EN AGRAVIO DEL ESTADO**

criminalizado", por lo que no se puede imponer una misma sanción únicamente porque el sujeto afectado es el Estado. La actual legislación penal toma en cuenta esta jerarquización e impone la inhabilitación permanente en casos debidamente justificados por la lesividad de las circunstancias en las que se da el delito por su vinculación con el crimen organizado, por el valor de los bienes involucrados o afectados o por las circunstancias en las que se comete el hecho.

5.4.2.10. Por las mismas consideraciones, **la propuesta de modificación del artículo 39 del Código Penal es inviable** en el extremo que propone sancionar con inhabilitación accesoria no menor de 20 años en los casos no previstos de afectación al Estado, ya que no se puede graduar con una misma sanción una serie de delitos que afectan a una diversidad de bienes jurídicos y, además, porque no prevé un extremo máximo que permita al juez graduar la pena en atención al principio de proporcionalidad.

5.4.2.11. **La propuesta es inviable**, además, porque vulnera el principio de responsabilidad por el hecho propio o responsabilidad personal, ya que permitiría la imposición de una sanción penal a una persona que no cometió el hecho en el caso de los socios de personas jurídicas sancionadas. En derecho penal es necesario individualizar la pena y limitar la responsabilidad a la vulneración de bienes jurídicos, por lo que no se permite "la responsabilidad objetiva o con una idea de representación por las conductas de otras personas".

Por ende, no existe justificación para sancionar a una persona que no ha participado en la vulneración del bien jurídico.

5.4.2.12. Asimismo, el proyecto de ley no toma en consideración que actualmente, en el ordenamiento jurídico peruano, se prevén dos tipos de consecuencias para las personas jurídicas. Por un lado, la imposición de consecuencias accesorias previstas en el artículo 105 del Código Penal, donde se encuentra la suspensión y la prohibición de actividades y, por otro lado, las sanciones administrativas que regula la Ley N°30424 en donde se prevén como inhabilitaciones la suspensión y prohibición de actividades y la inhabilitación para contratar con el Estado. Por ende, no es posible regular la imposición de la sanción penal de inhabilitación accesoria para la persona jurídica.

5.4.2.13. Sin perjuicio de lo antes esbozado, es de señalar que el proyecto de ley incurre en defectos de forma que inciden sobre su viabilidad. En primer lugar, se hace mención a los títulos, capítulos y secciones en las que se ha dividido el Código Penal sin especificar los tipos penales correspondientes. En segundo lugar, se incurre en error al señalar el título IV que prescribe los delitos contra la tranquilidad pública, en

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 790/2021-CR, LEY QUE ESTABLECE LA MUERTE CIVIL EN LOS DELITOS EN AGRAVIO DEL ESTADO

lugar del título XIV. Finalmente, se incluye en la propuesta de modificación el capítulo II del título XIV de la parte especial del Código Penal cuando este se encuentra derogado expresamente por el artículo 22 del Decreto Ley N° 25475, Decreto Ley que establece la penalidad para los delitos de terrorismo y los procedimientos para la investigación, la instrucción y el juicio.

5.4.3. CONCLUSIONES

5.4.3.1. Después de analizar el proyecto de ley N° 790-2021-CR, "*Proyecto de ley que propone la muerte civil en los delitos en agravio del Estado*", esta Dirección General considera que el mismo resulta **NO VIABLE**.

5.4.3.2. En este sentido, del análisis del proyecto de ley se advierte que la propuesta vulnera el principio de proporcionalidad de las penas al establecer la sanción de inhabilitación accesoria permanente sin tomar en cuenta los distintos bienes jurídicos y grados de lesividad de las conductas a las que se pretende aplicar. Asimismo, pretende establecer una inhabilitación no menor de 20 años para otros supuestos sin establecer una pena máxima.

5.4.3.3. Asimismo, la propuesta en puridad pretende establecer una pena principal de inhabilitación permanente, la misma que ya se encuentra prevista para determinados delitos en supuestos de especial gravedad por la condición del agente o las circunstancias en las que se realiza el hecho.

5.4.3.4. Finalmente, no es viable imponer una sanción penal a los socios de las personas jurídicas sancionadas si estos no han intervenido en la conducta típica. Además, no se puede imponer la sanción penal de inhabilitación a las personas jurídicas ya que estas responden de manera diferenciada.

5.5. MINISTERIO PÚBLICO

Mediante Oficio N° 006373-2022-MP-FN-SEGFN de fecha 28 de Diciembre del 2022, Fiorella Casique Alvizuri, Secretaria General de la Fiscalía de la Nación, hace llegar el informe N° 00071-2021-MP-FN-FSNCEDCF, que contiene la opinión institucional al Proyecto de Ley 790/2021-CR, en los siguientes términos:

5.5.1. ANTECEDENTES:

5.5.1.1. En el mencionado Proyecto de Ley, la Congresista recurrente propone establecer como pena accesoria la inhabilitación permanente en los delitos en agravio del Estado. Proponiendo la modificación del artículo 39 del Código Penal, Decreto Legislativo 635 de la siguiente manera:

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
790/2021-CR, LEY QUE ESTABLECE LA MUERTE CIVIL
EN LOS DELITOS EN AGRAVIO DEL ESTADO**

Artículo 39 del Código Penal, decreto legislativo 635

Agregándose al artículo 39 del Decreto Legislativo un segundo y tercer párrafo en los siguientes términos:

"La pena de inhabilitación accesoria se impondrá en forma permanente en el caso que el autor o cómplice, personas naturales o jurídicas, socios de personas jurídicas que hayan incurrido en los delitos en agravio del Estado, prescritos en el Título XII, Delitos Contra la Seguridad Pública, sección II que sanciona el delito de tráfico ilícito de drogas; Título XIII, Capítulo III que regula los delitos sobre Responsabilidad Funcional e Información Falsa, Título IV que prescribe los delitos Contra la Tranquilidad Pública, Capítulo II que sanciona el delito de terrorismo; Título XV sobre Delitos contra El Estado y Defensa Nacional, Capítulo I que reprime los delitos por Atentado contra la Seguridad Nacional y Traición a la Patria; Título XVIII que establece los Delitos contra la Administración Pública, Sección III, Capítulo II, Sección II Concusión, Sección III Peculado, Sección IV Corrupción de Funcionarios; Capítulo III que sanciona los Delitos contra la Administración de Justicia, Sección II Prevaricato y Sección III sobre Denegación y Retardo de Justicia.

En los demás delitos en agravio del estado la inhabilitación accesoria será no menor de 20 años."

5.5.1.2. Asimismo, dentro de la exposición de motivos del mencionado Proyecto de Ley, la congresista recurrente refiere que, el objetivo de la presente iniciativa tiene por sancionar severamente y disminuir los delitos los delitos en agravio del Estado que originan una pérdida anual de más de 22,000 millones de soles al año al erario nacional. Que, en efecto la Contraloría General de la República habría informado a la opinión pública recientemente que en el año 2020 se pierde el 12% de recursos del Presupuesto de la República debido a la corrupción, que ni siquiera se respetó que el Perú este enfrentando una grave pandemia.

5.5.1.3. En caso de los delitos de corrupción no son sancionados adecuadamente porque solo se impuso penas de inhabilitación para los delitos graves y no para todos los delitos cometido en agravio del Estado, más aún si la corrupción esta enquistada en todo nivel y que suma miles de millones de soles en perjuicio del Estado.

En ese sentido, refiere que la legislación actual es totalmente insuficiente y protege a los corruptos con penas insignificantes, donde los autores y cómplices regresan a labor impunemente al Estado. Muy aparte de las sanciones administrativas que se le puede otorgar al órgano de control, también es urgente imponer igualmente la pena

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
790/2021-CR, LEY QUE ESTABLECE LA MUERTE CIVIL
EN LOS DELITOS EN AGRAVIO DEL ESTADO**

de inhabilitación permanente como pena accesoria a los particulares que cometan delitos en agravio del Estado, sean como autores o cómplices, personas naturales o jurídicas, socios de personas jurídicas que hayan incurrido en los delitos en agravio del Estado.

5.5.2. FUNDAMENTOS DE LA OPINIÓN TÉCNICA:

5.5.2.1. Que, mediante Decreto Legislativo N° 1243 (22 de octubre de 2016), "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 incorporar la inhabilitación perpetua para los delitos cometidos contra la administración pública, y crea el Registro

Único de Condenados Inhabilitados", en cuyo primer término, modifica el artículo 38° de la Parte General del Código Penal, incorporando un párrafo en virtud del cual se incrementa la pena de inhabilitación de 5 a 20 años cuando se trate de la comisión de los siguientes delitos de corrupción: Concusión, Cobro indebido, Colusión, Peculado, Peculado de uso, Malversación de fondos, Cohecho pasivo propio, Soborno internacional pasivo, Cohecho pasivo impropio, Cohecho pasivo específico, Corrupción pasiva de auxiliares jurisdiccionales, Cohecho activo genérico, Cohecho activo transnacional, Cohecho activo específico, Negociación incompatible, Tráfico de influencias y Enriquecimiento ilícito. Al tratarse de una lista cerrada de delitos, podríamos entender que aquellos que no se encuentren contemplados y que pertenezcan al título II del Capítulo XVIII del Código Penal, queda aplicar la inhabilitación por un periodo entre 6 meses y 10 años, es decir, para los delitos como el de Abuso de autoridad, Omisión, Rehusamiento o Demora en actos funcionariales, Patrocinio ilegal, Rehusamiento a entrega de bienes depositados o puestos en custodia, entre otros. Asimismo, expresa que la inhabilitación será perpetua siempre que, cometiendo alguno de los delitos de la lista señalada inicialmente, se actúe: como integrante de una organización criminal, como persona vinculada o actúe por encargo de ella; o la conducta recaiga sobre programas con fines asistenciales, de apoyo o inclusión social o de desarrollo, siempre que el valor del dinero, bienes, efectos o ganancias involucrados supere las 15 UIT.

5.5.2.2. Así, también se publica el Decreto Legislativo N° 1295 (30 de diciembre de 2016), "Decreto Legislativo que modifica el artículo 242 de la ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y establece disposiciones para garantizar la integridad en la administración pública", que en primer término crea el Registro Nacional de Sanciones contra Servidores Civiles, cuya información está referida al ejercicio de la potestad administrativa sancionadora disciplinaria y funcional ejercida por las entidades de la Administración Pública, asimismo aquellas sanciones penales

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
790/2021-CR, LEY QUE ESTABLECE LA MUERTE CIVIL
EN LOS DELITOS EN AGRAVIO DEL ESTADO**

por la comisión de delitos de corrupción, como los de Concusión, Cobro Indevido, Colusión, Peculado, Peculado de uso, Malversación, Cohecho pasivo propio, Soborno internacional pasivo, Cohecho impropio, Cohecho pasivo específico, Corrupción pasiva de auxiliares jurisdiccionales, Cohecho activo genérico, Cohecho activo transnacional, Cohecho activo específico, Negociación incompatible, Tráfico de influencias, Enriquecimiento ilícito; como se puede apreciar, se trataría de la misma relación de delitos sobre los cuales se aplica el Decreto Legislativo N° 1243.

5.5.2.3. Asimismo, dentro de los impedimentos de acceder o continuar en ejercicio de la función pública, se establece en su articulado 2 del D. Leg. 1295, según numeral 2.2, las personas con sentencia condenatoria consentida y/o ejecutoriada, por alguno de los delitos previstos en los artículos 296, 296-A primer, segundo y cuarto párrafo; 296-B, 297, 382, 383, 384, 387, 388, 389, 393, 393-A, 394, 395, 396, 397, 397-A, 398, 399, 400 y 401 del Código Penal, así como el artículo 4-A del Decreto Ley 25475 y los delitos previstos en los artículos 1, 2 y 3 del Decreto Legislativo 1106, no pueden prestar servicios a favor del Estado, bajo cualquier forma o modalidad, precisándose la obligación de los titulares de las Oficinas de Recursos Humanos o quien haga sus veces, de las entidades comprendidas en el artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del procedimiento Administrativo General con excepción de las mencionadas en el inciso 8, esto es: 1) El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos, 2) El Poder Legislativo, 3) El Poder Judicial, 4) Los Gobiernos Regionales, 5) Los Gobiernos Locales, 6) Los Organismos a los que la Constitución política del Perú y las leyes confieren autonomía, y 7) Las demás entidades, organismos, proyectos especiales y programas estatales, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto, se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público; verificar de modo previo a la vinculación, que la persona no se encuentre inhabilitado para ejercer función pública conforme al Registro Nacional de Sanciones contra Servidores Civiles.

5.5.2.4. Por otro lado, en relación al contenido de la inhabilitación, conforme se desprende del Art. 28° del Código Penal, una de las manifestaciones del sistema de penas, viene dado, por las Penas Limitativas de Derecho, el cual, al contener dentro de su núcleo, entre otros, a la Pena de Inhabilitación (sea Principal o Accesorio), importa la privación al condenado, de ejercer algunos derechos (personales, profesionales o políticos) o la incapacidad para el ejercicio de diversas funciones o actividades (públicas inclusive), restricciones todas ellas, que recaerán sólo sobre derechos políticos, económicos, profesionales y civiles, conforme fuera desarrollado por el Acuerdo Plenario N° 2-2008/CJ-116 de fecha 18.07.2008, reforzado luego por el Acuerdo Plenario N° 10-2009/CJ-116 de fecha 13.11.2009.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
790/2021-CR, LEY QUE ESTABLECE LA MUERTE CIVIL
EN LOS DELITOS EN AGRAVIO DEL ESTADO**

5.5.2.5. De igual manera, la dignidad de la persona, como principio absoluto del derecho, adquiere también - según enseña el Profesor Bernd Schunemann¹ - relevancia respecto de los FINES DE LA PENA, como es el caso de la Pena en su forma de Inhabilitación, la cual, no debe de ir en contra de las directrices que ésta dispone, por cuanto, importaría desconfigurar el numeral 22) del artículo 139° de la Constitución Política – el principio de que el régimen penitenciario tiene por objeto la reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad-, y como lo señalado por el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Expediente N° 803-2003-HC/TC - Arequipa de fecha 30.11.2004.

5.5.2.6. Que, al estar integrado nuestro actual régimen penitenciario, de acuerdo a la Teoría Mixta de Pena, conocida también como de la unión, integradora o de corte ecléctico, queda claro, que al afectar el Derecho a Trabajo, precisado en la Constitución Política como la base del bienestar social y medio de realización de la persona², como un componente del desarrollo mismo de la vida humana, no permitiría al eventual sentenciado, poder contar con todo lo necesario, para que éste, pueda resocializarse y reintegrarse a la sociedad, de la que ha desconocido sus principios y prohibiciones vinculantes que garanticen una convivencia colectiva armónica (esto es la pena, en el estadio de su ejecución), lo cual no garantizaría, además, asegurar que ésta persona, pueda inhibirse de cometer delitos de igual o mayor intensidad de los que se declaró judicialmente su culpabilidad (entendida la pena en su faz preventiva especial), tornando a la pena de inhabilitación de forma permanente (según el proyecto de ley), en una, que no permita afirmar el derecho penal (entendida la pena en su fase de prevención general positiva).

5.5.2.7. En ese entendido, haciendo una análisis del Proyecto de Ley, desde el punto de vista de su incidencia preventiva en la sociedad peruana, se puede afirmar, que la misma, carece de toda utilidad para ser acogida en nuestro Sistema Punitivo, toda vez que, la incidencia delictiva en relación a los Delitos Contra la Administración Pública, es una, que no ha sufrido una mutación de tal trascendencia, que origine que se genere, un dispositivo legal, asimismo, para informar a la ciudadanía que mediante la inhabilitación en forma permanente, se obtenga una sanción severa y se logre disminuir los delitos en agravio del Estado que originan una pérdida anual de más de 22,000 millones de soles al año, por actos de corrupción u otros delitos, conforme expresa en la exposición de motivos del citado Proyecto de Ley. Dado que, el problema expuesto o en el que se pretende justificar, no refleja el conjunto de hechos reales o situaciones de necesidad social o demanda del pueblo que justifique una adecuada y convincente proyecto de ley, más aun que dicho Proyecto no observa, que de acuerdo a lo reglado en el Acuerdo Plenario N° 2-2008/CJ-116 de fecha

¹ Bernd Schunemann. Dogmática del Derecho Penal Material y Procesal y Política Criminal Contemporáneas. Gaceta Penal. Perú. Tomo I. 2014. Pág. 26.

² Artículo 22° de la Constitución Política del Perú.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
790/2021-CR, LEY QUE ESTABLECE LA MUERTE CIVIL
EN LOS DELITOS EN AGRAVIO DEL ESTADO**

18.07.2008, se ha establecido, que la imposición de la pena de rehabilitación, se determina en función, a la intensidad y grado de afectación del delito, en plena armonía con el Principio de Proporcionalidad, lo cual colisionaría, cuando estén frente a delitos que no han contado con una carga delictiva y/o nociva de tal magnitud que haya podido generar alarma social, o que haya afectado bienes jurídicos de especial tutela.

5.5.2.8. Por lo que, hacen colegir a este Despacho Superior, que el Proyecto de Ley carece de sustrato utilitario para la sociedad, lo cual impediría a la Política Criminal, poder determinar la reforma del derecho Penal Positivo vigente para mejorarlo y hacer más eficaz y acorde con la evolución social en general, y con la lucha contra la comisión de delitos contra la administración pública, que de acuerdo a lo reglado en el Acuerdo Plenario N° 2-2008-/CJ-116 de fecha 18.07.2008, establecido en la imposición de la pena de rehabilitación, determina en función a la intensidad y grado de afectación del delito, en plena armonía con el Principio de Proporcionalidad.

5.5.3. CONCLUSIONES:

Bajo el esquema de ideas desarrolladas, hemos podido advertir, que **EL PROYECTO DE LEY N° 790/2021-CR**, por el que se pretende establecer como pena accesoria la inhabilitación permanente en los delitos en agravio del Estado. Proponiendo la modificación del artículo 39 del Código Penal, adolece de rigor normativo, argumentativo que describa la problemática de la situación actual y se esboce en una propuesta para la solución a través de un criterio lógico jurídico, asimismo, no se tendría definido de cual vendría a ser el carácter utilitario a mediano y largo plazo para hacer frente el crimen en abstracto y a la lucha frontal contra la corrupción como se enmarca en el citado proyecto, por lo que hace colegir a esta Coordinación Nacional, que dicho proyecto, es uno **INVIALE**.

Sin embargo, no debe de desmerecerse, el afán que tiene el Parlamento, en la lucha contra la corrupción, ya que, al contar con tres funciones bien definidas, como son: i) Sirviendo al ciudadano como herramienta de control sobre el poder ejecutivo en su calidad de representante, ii) Creando leyes simples, claras y necesarias que respondan a la demandas de la población, y, iii) Fiscalizando la actuación de las instituciones públicas, a fin de garantizar el pleno cumplimiento de sus funciones y obligaciones, lo dotan de un personería de muy necesario funcionamiento, para generar un coexistencia y equilibrio absoluto entre todos los Poderes del Estado.

5.6. OBSERVATORIO PARLAMENTARIO

Mediante Oficio N° 073-2021-OP-GGCD, de fecha 26 de Noviembre del 2021, el señor GIACOMO CANEPA DECLERCQ, coordinador del Observatorio Parlamentario, hace llegar su opinión al Proyecto de Ley 790/2021-CR, en los siguientes términos:

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
790/2021-CR, LEY QUE ESTABLECE LA MUERTE CIVIL
EN LOS DELITOS EN AGRAVIO DEL ESTADO**

**5.6.1. OPINIÓN DEL PROYECTO DE LEY 790/2021-CR QUE PROPONE LA
MUERTE CIVIL EN LOS DELITOS EN AGRAVIO DEL ESTADO.**

SUMILLA

La iniciativa legislativa tiene por objeto establecer como pena accesoria la inhabilitación permanente o parcial, dependiendo del delito, en caso de delitos en agravio del Estado. El Observatorio Parlamentario considera que imponer una doble sanción como cumplir una pena efectiva y ser inhabilitado de forma permanente afecta derechos fundamentales, por lo que esta propuesta resulta lesiva y va en contra de disposiciones constitucionales.

5.6.2. ANTECEDENTES

El proyecto de ley fue presentado por el congresista Carlos Zeballos Madariaga, legislador independiente, el 18 de noviembre de 2021, y fue derivado a la comisión de Justicia y Derechos Humanos, como primera comisión, y a la comisión de Constitución y Reglamento, como segunda comisión, el 22 de noviembre del presente año, para su estudio y dictamen.

5.6.3. CONTENIDO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

La iniciativa legislativa cuenta con 2 artículos y tiene por objeto establecer como pena accesoria la inhabilitación permanente en los delitos en agravio del Estado, previstos en la presente norma y que contiene el decreto legislativo N° 635, Código Penal, en su artículo 39.

El artículo 2 establece que se agregue un segundo y tercer párrafo al artículo 39 en los términos siguientes:

"La pena de inhabilitación accesoria se impondrá en forma permanente en el caso que el autor o cómplice, personas naturales o jurídicas, socios de personas naturales que hayan incurrido en los delitos en agravio del Estado, prescritos en el Título XII, Delitos Contra La Seguridad Pública, sección II que sanciona el delito de tráfico ilícito de drogas; Título XIII, Capítulo III que regula los delitos sobre Responsabilidad Funcionaria e Información Falsa, Título IV que prescribe los delitos Contra la Tranquilidad Pública, Capítulo II que sanciona el delito de terrorismo; Título XV sobre Delitos contra el Estado y la Defensa Nacional, Capítulo I, que reprime los delitos por Atentado contra la Seguridad Nacional y Traición a la Patria; Título XVIII que establece los Delitos contra la Administración Pública, Sección III, Capítulo II, Sección II Concusión, Sección III Peculado, Sección IV Corrupción de Funcionarios; Capítulo III que sanciona los Delitos contra la Administración de Justicia, Sección II Prevaricato y Sección III sobre Denegación y Retardo de la Justicia.

En los demás delitos en agravio del Estado la inhabilitación accesoria será no menor de 20 años."

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
790/2021-CR, LEY QUE ESTABLECE LA MUERTE CIVIL
EN LOS DELITOS EN AGRAVIO DEL ESTADO**

5.6.4. ANALISIS

Los delitos que serían incluidos en esta modificatoria son: tráfico ilícito de drogas, terrorismo, atentado contra la seguridad nacional, traición a la patria, peculado, corrupción de funcionarios, prevaricato, denegación y retardo de justicia. A los que se les pretende establecer como pena accesoria la inhabilitación permanente, sea en calidad de autores o como cómplices, persona natural o jurídica, o socio de persona natural. Además, indica que para los demás delitos en agravio del Estado la inhabilitación será accesoria y no menor de 20 años.

Según la iniciativa, su objeto es sancionar severamente y disminuir los delitos en agravio del Estado, que originan, según datos de la Contraloría General de la República, una pérdida anual de más de 22 mil millones de soles al año al erario nacional.

Iniciativas como la que se encuentra en análisis siempre son propuestas en cada gestión parlamentaria, varias de ellas sin éxito son desestimadas en las comisiones o archivadas de pleno. Una de las principales razones es la afectación de derechos fundamentales recogidos en la Constitución.

Cabe resaltar que la muerte civil, sanción cada vez menos utilizada a nivel internacional, y utilizada a nivel nacional para quienes son sancionados por ser omisos al sufragio o al servicio militar, establece un atentado directo contra el derecho a la identidad personal y restringiendo incluso su capacidad de generar ingresos para la propia subsistencia. Desde no poder cobrar cheques, contratar, otorgar poderes, efectuar trámites administrativos ante entidades prestadoras de un servicio o poder judicial, hasta no poder realizar una actividad laboral, son algunos de los aspectos que implicaría la aplicación de la muerte civil para los delitos mencionados anteriormente, ya sea de manera permanente o no menor de 20 años.

Asimismo, cabe resaltar que, en caso el sentenciado tenga que cumplir con pago de reparaciones, alimentos u otra obligación, este se verá imposibilitado al encontrarse limitado civilmente.

Además, se debe tomar en cuenta que el inciso 22 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú establece que un principio de la función jurisdiccional es el principio de que el régimen penitenciario tiene por objeto la reeducación, rehabilitación y reincorporación.

5.6.5. EL OBSERVATORIO PARLAMENTARIO CONSIDERA QUE IMPONER UNA DOBLE SANCIÓN COMO CUMPLIR UNA PENA EFECTIVA Y SER INHABILITADO DE FORMA PERMANENTE AFECTA DERECHOS FUNDAMENTALES, POR LO QUE ESTA PROPUESTA RESULTA LESIVA Y VA EN CONTRA DE DISPOSICIONES

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
790/2021-CR, LEY QUE ESTABLECE LA MUERTE CIVIL
EN LOS DELITOS EN AGRAVIO DEL ESTADO**

CONSTITUCIONALES.

5.6.6. CONCLUSIONES

En opinión del Observatorio Parlamentario, **EL PRESENTE PROYECTO DE LEY AFECTA MODERADAMENTE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.**

VI. – ANALISIS COSTO BENEFICIO

No es aplicable a la presente iniciativa, el análisis costo beneficio, por cuanto del análisis efectuado resulta **NO VIABLE.**

VII. - ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

Análisis técnico legal

Esta comisión de Justicia y Derechos Humanos, después de un exhaustivo análisis de las opiniones y análisis técnico legal podemos decir:

Que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, manifiesta a través de su opinión que la inhabilitación se encuentra regulada en el Código Penal peruano como una pena limitativa de derechos, la propuesta legislativa busca que se imponga como una pena accesoria no menor de 20 años, para todos los delitos cometidos en agravio del Estado.

La inhabilitación se encuentra prevista en el Artículo 426 y 302-A, numeral 1 y 2. 1). cuando el agente actúe como integrante de una organización criminal, como persona vinculada o actúe por encargo de ella y 2). El valor del dinero, bienes, efectos o ganancias involucrados supere las quinientas unidades impositivas tributarias.

Al ser la inhabilitación una sanción penal, ésta debe regirse por el principio de proporcionalidad, el principio de proporcionalidad permite graduar la pena según el daño ocasionado o gravedad del delito y la culpabilidad del autor.

El Tribunal Constitucional ha establecido que "Las penas establecidas por los legisladores aplicables a las conductas delictivas no deberían ser tan onerosas que superen la propia gravedad del delito cometido, ni tan leves que signifiquen una infra penalización de los delitos y una desvalorización de los bienes jurídicos que fueren afectados".

No se puede establecer un trato igualitario y tan gravoso para delitos que protegen diferentes bienes jurídicos como la administración de Justicia, la Administración pública, la salud pública o el medio ambiente. No se puede imponer una misma sanción para casos diferentes únicamente porque el sujeto afectado es el Estado.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
790/2021-CR, LEY QUE ESTABLECE LA MUERTE CIVIL
EN LOS DELITOS EN AGRAVIO DEL ESTADO**

La propuesta de modificación del Artículo 39 del Código Penal es inviable en el extremo que propone sancionar con inhabilitación accesorias no menores de 20 años en los casos no previstos de afectación al Estado.



Firmado digitalmente por:
MORANTE FIGUEROA Jose
Alberto FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/07/2023 10:41:52-0500

VIII. - RECOMENDACIÓN

Por lo expresado, esta Comisión de Justicia y Derechos Humanos, de conformidad con el literal c) del Artículo 70 del Reglamento Interno del Congreso de la República, recomienda su **NO APROBACIÓN** del Proyecto de Ley N° 790-2021-CR y su envío al archivo.



Firmado digitalmente por:
VENTURA ANGEL Hector Jose
FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 28/06/2023 17:16:55-0500



Firmado digitalmente por:
GONZA CASTILLO Américo
FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 28/06/2023 17:49:12-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES Alex
Antonio FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 27/06/2023 16:44:47-0500



Firmado digitalmente por:
CHIRINOS VENEGAS Patricia
Rosa FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/07/2023 13:50:05-0500



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/07/2023 17:26:58-0500



Firmado digitalmente por:
DOROTEO CARBAJO Raul
Felipe FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/07/2023 09:52:04-0500



Firmado digitalmente por:
RIVAS CHACARA Janet
Milagros FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/07/2023 21:26:02-0500



Firmado digitalmente por:
LUQUE IBARRA Ruth FAU
20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/07/2023 23:03:38-0500



Firmado digitalmente por:
SOTO PALACIOS Wilson FAU
20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/07/2023 16:45:16-0500

De: mesadepartesvirtual@congreso.gob.pe
Enviado el: viernes, 7 de julio de 2023 17:22
Para: SYAHUANA@congreso.gob.pe
Asunto: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes
Datos adjuntos: 0b55b3a4ca1785c8f3a98c53ce887ab6.pdf

[Solicitante]: SYAHUANA@congreso.gob.pe

[Asunto]: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes

[Mensaje]: 36.14 DICTAMEN PL 790/2021-CR. MPV 07/07/2023 EN LA NOVENA SESION EXTRAORDINARIA DEL 23 DE JUNIO DE 20223, SE ACORDO LA DISPENSA DEL TRAMITE DE LECTURA Y APROBACION DEL ACTA PARA EJECUTAR LO ACORDADO. DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 790/2021-CR, LEY QUE ESTABLECE LA MUERTE CIVIL EN LOS DELITOS EN AGRAVIO DEL ESTADO.

[Fecha]: 2023-07-07 17:22:06

[IP]: 192.168.10.219

Su mensaje ha sido recibido.

Por favor, **NO responda a este mensaje**, es un envío automático de una cuenta no supervisada.