



La señora congresista **JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI** integrante del Grupo Parlamentario **UNIDAD Y DIÁLOGO PARLAMENTARIO**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con lo establecido en los artículos 22-C, 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente:

PROYECTO DE LEY

LEY QUE SANCIONA PENALMENTE LA CORRUPCIÓN EN EL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO - INPE

Artículo 1.- Objeto de la ley

El objeto de la presente ley es modificar los artículos 395-A y 395-B del Decreto Legislativo N° 635, Código Penal.

Artículo 2.- Finalidad de la ley

La finalidad de la presente ley es sancionar la corrupción en el Instituto Nacional Penitenciario – INPE.

Artículo 3.- Modificación de los 395-A y 395-B del Decreto Legislativo N° 635, Código Penal

Se modifica los artículos 395-A y 395-B del Decreto Legislativo N° 635, Código Penal, los cuales quedan redactados de la siguiente forma:

"Artículo 395-A.- Cohecho pasivo propio en el ejercicio de la función policial o penitenciaria"

El miembro de la Policía Nacional o trabajador del Instituto Nacional Penitenciario – INPE que acepta o recibe donativo, promesa o cualquier otra ventaja o beneficio, para sí o para otro, para realizar u omitir un acto en violación de sus obligaciones derivadas de la función policial o como trabajador del Instituto Nacional Penitenciario – INPE, o el que las acepta a consecuencia de haber faltado a ellas, será sancionado con pena privativa de libertad no menor de cinco ni mayor de diez años e inhabilitación conforme a los incisos 1, 2 y 8 del artículo 36.

El miembro de la Policía Nacional o trabajador del Instituto Nacional Penitenciario – INPE que solicita, directa o indirectamente, donativo, promesa o cualquier otra ventaja o beneficio, para realizar u omitir un acto en violación de sus obligaciones derivadas de la función policial o como trabajador del Instituto Nacional Penitenciario – INPE, o a consecuencia de haber faltado a ellas, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de seis ni mayor de diez años e inhabilitación conforme a los incisos 1, 2 y 8 del artículo 36 del Código Penal.



El miembro de la Policía Nacional o trabajador del Instituto Nacional Penitenciario – INPE que condiciona su conducta funcional a la entrega o promesa de donativo o cualquier otra ventaja o beneficio, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de ocho ni mayor de doce años e inhabilitación conforme a los incisos 1, 2 y 8 artículo 36 del Código Penal.

Artículo 395-B.- Cohecho pasivo impropio en el ejercicio de la función policial o penitenciaria

El miembro de la Policía Nacional o trabajador del Instituto Nacional Penitenciario – INPE que acepta o recibe donativo, promesa o cualquier otra ventaja o beneficio indebido para realizar u omitir un acto propio de su función, sin faltar a su obligación, o como consecuencia del acto ya realizado u omitido, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de siete años e inhabilitación conforme a los incisos 1, 2 y 8 del artículo 36.

El miembro de la Policía Nacional o trabajador del Instituto Nacional Penitenciario – INPE que solicita, directa o indirectamente, donativo, promesa o cualquier otra ventaja indebida para realizar u omitir un acto propio de su función, sin faltar a su obligación, o como consecuencia del acto ya realizado u omitido, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cinco ni mayor de ocho años e inhabilitación conforme a los incisos 1, 2 y 8 del artículo 36."

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA.- Vigencia

La presente ley entra en vigencia desde el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Lima, agosto del 2023



Firmado digitalmente por:
BURGOS OLIVEROS Juan
Bartolome FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/08/2023 10:51:25-0500



Firmado digitalmente por:
UGARTE MAMANI Jhakeline
Katy FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/08/2023 10:36:22-0500



Firmado digitalmente por:
BURGOS OLIVEROS Juan
Bartolome FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/08/2023 10:51:14-0500



Firmado digitalmente por:
MEDINAMINAYA Esdras
Ricardo FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/08/2023 18:30:12-0500



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **14** de **agosto** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **5692/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS.

.....
JAVIER ÁNGELES ILLMANN
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

La corrupción es un fenómeno complejo y multifactorial, con implicancias transnacionales y múltiples consecuencias para la sociedad, entre ellas, la privación de recursos públicos destinados a resolver problemas sociales.¹ Considerada como el principal problema que aqueja a nuestro país, la corrupción es el mal uso del poder público en procura de obtener una ventaja o beneficio indebido para quien actúa, o para terceros, que genera restricciones para el ejercicio de los derechos fundamentales.² Las prisiones son especialmente susceptibles de corrupción: La falta de transparencia, las conexiones con grupos criminales organizados y la falta de interés social son los ingredientes perfectos para que esto sea un problema endémico en la mayoría de los sistemas penitenciarios de América Latina y también de Europa.³

La falta de transparencia alimenta la corrupción, una fuerza corrosiva que afecta más a los pobres y los vulnerables. Sus efectos son muy reales. La corrupción impide que los medicamentos y drogas lleguen a los enfermos, imposibilita la construcción de escuelas, lleva a que los caminos desaparezcan con las lluvias y vacía el erario. En los rincones en situación de mayor fragilidad del mundo, la corrupción socava la labor encaminada a lograr la estabilidad o a impedir el arraigo de la violencia y el extremismo. Lo más importante es que la corrupción quebranta la confianza entre los ciudadanos y el Estado, confianza que es fundamental para que el desarrollo produzca resultados. Sabemos que la mala gobernanza es uno de los cuatro factores que provocan pobreza, junto con los

¹ VARGAS CÁRDENAS, Andrea. *COMBATE Y SANCIÓN A LA CORRUPCIÓN*. 2019, p. 1. Obtenido en https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/26129/1/Importancia_de_sanccionar_la_corrupcion.pdf

² DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *UN PAÍS SIN CORRUPCIÓN*. Obtenido en https://www.defensoria.gob.pe/areas_tematicas/un-pais-sin-corrupcion/

³ PASSAMANO, Mariagrazia. *CORRUPCIÓN EN EL CONTEXTO PENITENCIARIO: MEDIDAS PARA CONTRARRESTAR LA CORRUPCIÓN COMO ELEMENTO FACILITADOR DE LA INFILTRACIÓN DEL CRIMEN TRANSNACIONAL ORGANIZADO*. 2022, p. 8. Obtenido en <https://www.elpaccto.eu/wp-content/uploads/2022/03/Corrupcion-en-el-contexto-penitenciario.pdf>



conflictos y la violencia, el crecimiento incontrolado de la población y los efectos del cambio climático y los desastres naturales.⁴

1.1. ANTECEDENTES

Existen dos formas comúnmente utilizadas por el crimen organizado para corromper a los funcionarios penitenciarios: la manipulación (casos en que los grupos criminales utilizan amenazas o intimidaciones para obtener ventajas del personal penitenciario) y la infiltración (cuando los custodios trabajan directamente para organizaciones criminales y se infiltran temporalmente en el servicio público). Así tenemos que, la corrupción directamente practicada por los agentes penitenciarios puede dar lugar a abusos que resulten en la preminencia de ciertos grupos de reclusos en detrimento de poblaciones carcelarias más vulnerables.⁵

La corrupción en las prisiones supone un grave riesgo para la seguridad de los reclusos, el personal penitenciario y la de las prisiones. Por lo tanto, no es de extrañar que la corrupción se identifique a menudo como uno de los principales obstáculos para la aplicación práctica de los estándares y normas internacionales relacionados con la gestión de las prisiones y el tratamiento de los reclusos. Debido a la naturaleza del trabajo en las prisiones, los miembros del personal dependen unos de otros para su seguridad, especialmente en momentos de emergencia. Del mismo modo, los presos dependen del personal para la seguridad y el acceso a los servicios y la comunicación. Es probable que el hecho de entablar relaciones tan estrechas desaliente la denuncia de prácticas inadecuadas a los órganos de dirección y supervisión, ya que esto puede conducir a la marginación y a una posible victimización. Los actos de corrupción se ven acentuados por la falta de directrices éticas, los bajos salarios, los débiles

⁴ GEORGIEVA, Kristalina. *LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN: SU IMPORTANCIA ES EVIDENTE*. 2018. Obtenido en <https://blogs.worldbank.org/es/voices/la-lucha-contra-la-corrupcion-su-importancia-es-evidente>

⁵ OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. *CORRUPCIÓN EN EL CONTEXTO PENITENCIARIO EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ*. 2013, pp. 8-13. Obtenido en https://www.unodc.org/documents/ropan/TechnicalConsultativeOpinions2013/Opinion_4/Opinion_Consultiva_004-2013.pdf



sistemas de control y la falta de transparencia. Hay muchos tipos diferentes de corrupción en las prisiones. Incluyen la gran corrupción, como la posibilidad de dirigir empresas criminales desde la prisión y la criminalidad relacionada con las drogas, y las muchas formas de pequeña corrupción que tienen lugar en las prisiones cada día, como el pago de una llamada telefónica o una manta extra.⁶

1.2. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

Como se puede observar en el cuadro *ad infra*, el Índice de Corrupción e Inconducta Funcional establece niveles de ese fenómeno, por ámbito geográfico e institucional, basado en los hallazgos del control gubernamental y otras fuentes de información del año 2021; en tal sentido, el INPE se encuentra en el puesto 13 con 86.1 puntos. Se debe precisar que el Índice de la Corrupción e Inconducta Funcional (INCO) 2021 evaluó a 1377 entidades del sector público no financiero, las cuales ejecutaron el 95% del presupuesto nacional. Por lo tanto, las entidades fuera de este grupo no contarán con indicador:⁷

RANKING	ENTIDAD PÚBLICA	REGIÓN	PROVINCIA	INCONDUCTA FUNCIONAL	CORRUPCIÓN	PUNTAJE
1	GOBIERNO REGIONAL AREQUIPA	AREQUIPA	AREQUIPA	26.6	57.5	94.1
2	GOBIERNO REGIONAL TACNA	TACNA	TACNA	28.9	55.0	93.9
3	GOBIERNO REGIONAL LORETO	LORETO	MAYNAS	27.2	52.6	89.8
4	GOBIERNO REGIONAL PIURA	PIURA	PIURA	24.5	55.0	89.5
5	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE AREQUIPA	AREQUIPA	AREQUIPA	23.5	65.4	88.9
5	GOBIERNO REGIONAL ANCASH	ANCASH	HUARAZ	22.8	65.9	88.9
7	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE MARISCAL NIETO	MOQUEGUA	MARISCAL NIETO	21.2	66.7	87.9
8	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SANTIAGO DE SURCO	LIMA METROPOLITANA	LIMA METROPOLITANA	21.9	65.2	87.1
8	MINISTERIO DE SALUD	LIMA METROPOLITANA	LIMA METROPOLITANA	20.4	66.7	87.1
10	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL CALLAO	CALLAO	CALLAO	22.5	64.5	87.0
11	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE TRUJILLO	LA LIBERTAD	TRUJILLO	24.1	62.3	86.4
12	MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA	LIMA METROPOLITANA	LIMA METROPOLITANA	25.0	61.2	86.3
13	GOBIERNO REGIONAL CALLAO	CALLAO	CALLAO	18.6	67.5	86.1
13	INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO	LIMA METROPOLITANA	LIMA METROPOLITANA	23.5	62.6	86.1
15	GOBIERNO REGIONAL PUNO	PUNO	PUNO	22.2	63.6	85.8

Es importante señalar lo indicado por Efraín Flores⁸, quien cuenta con más de 24 años en el ámbito penitenciario, respecto a la corrupción en el sistema penitenciario en 15 puntos:

1. Que la conducta de corrupción se aprende, no es innata.

⁶ PASSAMANO, Mariagrazia. *Ob. Cit.*, p. 13.

⁷ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Obtenido en <https://observatorioanticorruptcion.contraloria.gob.pe/indicesdecorruptcion/index.html>

⁸ FLORES, Efraín. *LA CORRUPCIÓN EN EL SISTEMA PENITENCIARIO EN 15 PUNTOS*. Pp. 2-5. Obtenido en <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3534051/Efra%C3%ADn%20Flores.pdf.pdf>



2. Que en el sistema penitenciario es una conducta altamente reforzada, es decir, tiene más probabilidades de tener consecuencias favorables que desfavorables, la impunidad la refuerza. La cultura carcelaria "protege" a la corrupción porque también le es útil a los internos que persiguen objetivos personales sin ajustarse a las reglas.
3. Que en el corrupto genera autoeficacia, es decir, la sensación de ser hábil para hacerlo, lo que le genera a su vez confianza en que no trascenderá del lugar en que ocurre porque "lo manejará bien" (es falso, un penal es un lugar pequeño socialmente, aunque su infraestructura sea enorme, al final todo llega a saberse).
4. Que cuando una persona la mantiene a largo plazo, va modificando su personalidad, porque para hacerlo necesita que sus estándares de ética sean cada vez más pequeños, cada vez siente menos vergüenza y necesita justificarla racionalmente para no sentirse mal (desvinculación moral, según el psicólogo y pedagogo canadiense Albert Bandura).
5. Que en la persona se generan operaciones defensivas para proteger esa conducta, abriendo escisiones mentales (eso es para el penal, no para mi vida cotidiana), eso no es cierto porque esta conducta va modelando la forma en que se percibe su propia persona, a los demás y a su entorno.
6. Que la cárcel como entorno facilita la corrupción porque de alguna manera, sus ambientes están alejados del escrutinio público, a diferencia de la corrupción como, por ejemplo, autoridades policiales, que incluso en la calle podrían ser captados por otros.
7. Que la cárcel como entorno facilita la corrupción porque hay una dimensión social dentro de ella que la normaliza y la justifica con ideas provenientes del ambiente delictivo, del tipo "la habilidad se respeta", "ser



soplón", "estos son delincuentes merecen lo que les pasa", "la corrupción es parte del sistema", (todas ellas son ideas rebatibles)

8. Que la cárcel como entorno facilita la corrupción a través de la creación de una regla implícita que es el mito del silencio, que señala que "es mejor no hablar" porque eso hará sentir mal a algunos trabajadores.
9. Que uno de los efectos de la corrupción en la población penal es que va deteriorando totalmente las posibilidades del tratamiento porque mientras este proceso le intenta enseñar que existen valores que van más allá de lo material, ser objeto de corrupción le enseña que nada escapa al principio "todo tiene un precio" que refuerza la forma en que los antisociales perciben a su entorno y a los demás.
10. Que la lucha contra la corrupción implica crear una cultura de la denuncia, lo que es uno de los puntos más difíciles porque por lo señalado en puntos anteriores, esta conducta es sancionada como una acción "poco fraternal" o de "poco compañerismo", o lo que es peor aún, etiquetándola como propia de un "soplón", terminología propia de entornos delictivos.
11. Que la lucha contra la corrupción debería tener en cuenta el papel protagónico de la familia de los internos porque los internos tienen temor a las represalias.
12. Que la lucha contra la corrupción debería ser más insistente en proteger al denunciante por todos los medios posibles.
13. Que la persona que habitualmente comete actos de corrupción dentro del sistema penitenciario debería saber que es posible vivir y trabajar en el mismo sin hacerlo, debería saber que producto de un trabajo honesto se consigue el verdadero respeto de la población penal y de sus colegas y eso también es reforzante, además de trabajar tranquilo sin temor a ser sindicado por alguien de haber cometido actos ilícitos.



14. Que para modificar su conducta, quien hace conductas de corrupción necesita entre otras cosas, reorganizar el estilo de vida, no sólo el presupuesto mensual, el dinero proveniente de estos actos ilícitos le facilita al corrupto muchas actividades que son reforzantes, pero él o ella, cree que no podrá conseguirlo sin la corrupción, eso no es cierto porque se puede o trabajar más o cambiar de objetivos, cada uno tiene una realidad económica a la que debe ajustarse por lo menos hasta que no varíe dicha condición, ya que los atajos para tener más dinero como la corrupción, sólo perjudican su imagen y la de su institución.

15. Que es importante que todos estemos detrás de la lucha anticorrupción, la dignidad de miles de trabajadores penitenciarios honestos merece esa reivindicación.

Por tanto, es evidente que se debe combatir la impunidad, la cual admite muchas lecturas e interpretaciones, aunque su núcleo duro es claro y evidente: la impunidad es la situación de dejar sin castigo un delito cometido. Se encuentra en situación de impunidad la persona autora de un delito que no recibe el castigo establecido por la norma para esa transgresión; también aquella que recibe una pena menor que la que la justa aplicación de la ley implicaría. Además, la impunidad conlleva un daño para las víctimas de los delitos no castigados, pues la deseada reparación del daño que establece la justicia retributiva jamás llega para ellas; y en su acumulación social, la existencia y escalamiento de la impunidad implican también una degradación para el Estado de derecho, para las condiciones de certidumbre legal y, en definitiva, para la esfera pública.⁹ Así ha quedado demostrado que este proyecto de ley busca ayudar a la erradicación de la corrupción en las cárceles peruanas.

⁹ RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús. *LA IMPUNIDAD Y LA FRACTURA DE LO PÚBLICO*. 2011, p. 6. Obtenido en <https://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/r27470.pdf>



II. EFFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La aprobación de la presente iniciativa legislativa modifica los artículos 395-A y 395-B del Decreto Legislativo N° 635, Código Penal.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El presente proyecto no genera gasto al erario nacional, pues, se está modificando una norma ya existente que no irradia gasto al Estado; todo lo contrario, la presente iniciativa legislativa beneficiará a la población porque ayudará a combatir la corrupción al interior de los penales del país, lo que coadyuvará a fortalecer la seguridad ciudadana cuya deficiencia afecta gravemente a nuestra sociedad.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene relación con las políticas de Estado 26 *"Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas"* y 28 *"Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial"*.