Proyecto de Ley N°...6841/2023-CR

PERÚ
CONGRESO de la REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
23 ENE. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 09:50

NORMA YARROW LUMBRERAS
Congresista de la República

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

La Congresista de la República que suscribe, **NORMA MARTINA YARROW LUMBRERAS**, integrante del Grupo Parlamentario Avanza País, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con artículos 22 literal c), 67, 75 y 76 numeral 2 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley:

**LEY QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL, DECRETO LEGISLATIVO 635, A FIN DE ESTABLECER LA MUERTE CIVIL PARA FUNCIONARIOS PÚBLICOS QUE COMETAN DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**Artículo único. Modificación de los artículos 36, 38, 382 y 401 del Decreto Legislativo 635, Código Penal**

Se modifican los artículos 36, 38, 382 y 401 del Decreto Legislativo 635, Código Penal, en los siguientes términos:

**"Artículo 36.- Inhabilitación**

La inhabilitación produce, según disponga la sentencia:

[...]

**14. Incapacidad definitiva para prestar servicios, bajo cualquier modalidad, en toda institución pública, para aquel funcionario que haya sido condenado con sentencia firme, por la comisión de los delitos contra la administración pública.**

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

La inhabilitación principal se extiende de seis meses a diez años, salvo los supuestos de incapacidad definitiva a que se refieren los numerales 6, 7, 9 y **14** del artículo 36 y los supuestos del artículo 426 del Código Penal; en el artículo 4-A del Decreto Ley 25475 y en los artículos 1, 2, 3 y 4 del Decreto Legislativo 1106.

**Artículo 382.- Concusión**

El funcionario o servidor público que, abusando de su cargo, **por sí o mediante terceros,** obliga o induce a una persona a dar o prometer indebidamente, para sí o para otro, un bien o un beneficio patrimonial, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de dos ni mayor de ocho

años; inhabilitación, según corresponda, conforme a los incisos 1, 2, **3,** 8 y **14** del artículo 36; y, con ciento ochenta a trescientos sesenta y cinco días-multa. **Si el agente es un funcionario público que ocupa cargo de alta dirección, político, de confianza, incluso si su cargo emana de elección popular, en las entidades, organismos o empresas del Estado, o está sometido a la prerrogativa del antejuicio y la acusación constitucional, será sancionado, además de la pena privativa de la libertad, con pena de inhabilitación perpetua.**

**Artículo 401. Enriquecimiento ilícito**

El funcionario o servidor público que, abusando de su cargo, incrementa ilícitamente su patrimonio respecto de sus ingresos legítimos será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cinco ni mayor de diez años; inhabilitación, según corresponda, conforme a los incisos 1, 2, **3**, 8 y **14** del artículo 36; y, con trescientos sesenta y cinco a setecientos treinta días-multa.

Si el agente es un funcionario público que ha ocupado cargo de alta dirección, **político, de confianza, incluso si su cargo emana de elección popular**, en las entidades, organismos o empresas del Estado, o está sometido a la prerrogativa del antejuicio y la acusación constitucional, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de diez ni mayor de quince años; inhabilitación **perpetua**; y, con trescientos sesenta y cinco a setecientos treinta días-multa.

[...]."

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CAVERO ALVA Jorge Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/01/2024 09:22:24-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BAZAN CALDERON Diego Alonso Fernando FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/01/2024 16:41:21-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GONZALES DELGADO Diana Carolina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/01/2024 18:58:23-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CHIRINOS VENEGAS Patricia Rosa FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/01/2024 14:24:38-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CORDOVA LOBATON Maria Jessica FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/01/2024 13:21:38-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: YARROW LUMBRERAS Norma Martina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/01/2024 17:49:26-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: YARROW LUMBRERAS Norma Martina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/01/2024 17:49:42-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **24** de **enero** de **2024**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **6841/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de

1. **JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS.**

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

# EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

## I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

El Perú se encuentra estructurado por tres poderes: a) Poder Ejecutivo, b) Poder Legislativo, y c) Poder Judicial. Adicionalmente, la Norma Constitucional establece tres niveles de gobierno: a) Nacional, b) Regional, y c) Local, y reconoce a los organismos constitucionalmente autónomos, entre otros.

Bajo ese marco, la Constitución Política del Perú señala que *"El poder del Estado emana del pueblo. Quienes lo ejercen lo hacen con las (...) responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen"*[1].

Así las cosas, corresponde precisar que, para la OEA, la función pública es *"toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona natural (...) al servicio del Estado, o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos"*[2]. De modo que, todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación[3].

Quienes ingresan a laborar a las entidades del Estado deben tener vocación de servicio, esto es, que el único interés sea el bien común. No obstante, funcionarios y servidores públicos vienen anteponiendo intereses personales a los intereses del Estado. En las últimas décadas, los destapes de corrupción han generado, por ejemplo, las renuncias y acusaciones de presidentes y expresidentes de la región, independientemente de su ideología política, involucrados en estos actos delictivos[4].

### 1.1 PROBLEMÁTICA

Para las Naciones Unidas, la corrupción es una limitante en un Estado de Derecho. En la Declaración de la Reunión de Alto Nivel sobre Estado de Derecho, los Estados Miembros reconocieron el impacto negativo de la corrupción, pues obstaculiza el crecimiento económico y el desarrollo, reduce la confianza pública, la legitimidad y la transparencia, así como entorpece la elaboración de leyes que resulten imparciales y eficaces, su administración, ejecución y aplicación.
En esa línea, el Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontifica Universidad Católica del Perú, señala que *"En la actualidad, la corrupción es considerada uno de los*

---

[1] Constitución Política del Perú de 1993. Artículo 45.
[2] https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2014/05/V%C3%ADctor-Andr%C3%A9s-Villar-Narro-La-funci%C3%B3n-p%C3%BAblica-y-la-responsabilidad-administrativa.pdf
[3] Constitución Política del Perú de 1993. Artículo 39.
[4] Golsteing, D. & Drybread, K, (2018). The social life of corruption in Latin America. *Theory and Critique*, 59:4, 299-311.

*principales problemas del país. La percepción social puede deberse a múltiples factores, entre ellos, uno de los elementos influyentes es la gran atención pública generada por los casos de corrupción de relevancia política y nacional como el caso "Odebrecht". Sólo en el 2018, se efectuaron una serie de detenciones a autoridades públicas por presuntos actos de corrupción durante su gestión. (...)"*[5].

Aunado a ello, se menciona que, en los tres niveles de gobierno, se han evidenciado *"Diversas modalidades de actos corruptos que se basan en el uso de estructuras organizadas para introducirse en el sector público y político a fin de operar bajo un sistema de corrupción. (...)"*[6].

Sobre el particular, consideramos que esta situación destruye las instituciones, imposibilita el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas, ignora la criminalidad, promueve la falta de credibilidad en el gobierno y en la gobernabilidad, lo que resulta en un desencadenante de los conflictos sociales, mayor aún si el crecimiento de la corrupción ha traído como consecuencia que el Perú se ubique en el puesto 116 en el ranking global de desarrollo institucional y que entre los países de la OCDE se encuentre en el puesto 40[7]. La impunidad agrava el problema.

- **Caracterización de la corrupción: impacto en el desarrollo político**[8]

| CATEGORIZACIÓN | USR | CARACTERIZACIÓN |
|---|---|---|
| IMPACTO EN EL DESARROLLO POLÍTICO | Conducta de funcionarios | Deteriorada |
| | Ética y Valores | En crisis |
| | Toma de decisiones | Inadecuada |
| | Confianza ciudadana | No existe |
| | Deslegitimación del Estado | Existe |
| | Construcción partidaria | No existe |
| | Gobernabilidad | No existe |
| | Inversión pública | Ineficaz |
| | Legitimidad del Estado | Deslegitimada |
| | Asignación de recursos | Ineficiente |
| | Políticas públicas | Distorsionada |
| | Corrupción | Principal problema |
| | Clase Política | Desprestigiada, degradada |
| | Contrataciones públicas | Relacionado a la corrupción |
| | Leyes y Decretos urgencia | Tipos de corrupción |
| | Liderazgo político | Ausente |
| | Instituciones de control | Débiles |
| | Transparencia | No existe |
| | Participación ciudadana | Débil |
| | Impunidad | Extendida |
| | Gobernanza | Afectada |
| | Rendición de cuentas | No existe |
| | Delitos | Peculado, colusión y cohecho |
| | Sentenciados | Pocos |

La corrupción se consolida actuando de manera efectiva afectando la gobernanza.

[5] https://idehpucp.pucp.edu.pe/analisis1/convergencias-de-la-corrupcion-y-crimen-organizado-en-el-peru/
[6] https://larepublica.pe/politica/1326326-proetica-crimen-organizado-infiltrado-politica-reformas-congreso-referendum
[7] MarcoMacroeconómicoMultianual2019-2022, págs. 63-64.
[8] http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2219-71682023000100072

- **Caracterización de la corrupción: impacto en el desarrollo económico**[9]

| CATEGORIZACIÓN | USR | CARACTERIZACIÓN | CODIGO |
|---|---|---|---|
| IMPACTO EN EL DESARROLLO ECONÓMICO | Gobernabilidad | En crisis | R17 |
| | Desarrollo económico | Paralizado | R17, R3, R22 |
| | Confianza | No existe, | R17, R19, R9 |
| | Ingresos fiscales | Afectados | R3 |
| | Inversiones | Afectados | R3, R22, R19 |
| | Estabilización política | Desestabilizada | R3 |
| | Desigualdad | Existe | R3 |
| | Pobreza | Incrementa | R3, R24 |
| | Recolección de impuestos | Disminuye | R22 |
| | Niveles de productividad | Disminuye | R22 |
| | Administración Pública | Ineficiente | R18 |
| | Tamaño del Estado | Incrementa | R18 |
| | Tamaño de la Burocracia | Incrementa | R18 |
| | Competencia | No existe | R18 |
| | Brechas de desigualdad | Se ahonda | R9 |
| | Cohesión social | Fragmentada | R9 |
| | Sistema de control | Débil | R29 |
| | Fiscalización de los recursos | Débil | R29 |
| | Uso de recursos | Indebido | R29 |
| | Enriquecimiento | Ilícito | R30 |
| | Pobreza extrema | Incremento | R30 |

Las prácticas corruptas paralizan el desarrollo económico del país, incrementa el tamaño del Estado y la burocracia.

- **Caracterización de la corrupción: impacto en el desarrollo social**[10]

| CATEGORIZACIÓN | USR | CARACTERIZACIÓN | CODIGO |
|---|---|---|---|
| IMPACTO EN EL DESARROLLO SOCIAL | Derechos humanos | Vulnerados | R26 |
| | Ciudadanos | Perjudicados | R26 |
| | Autoridades | Sin valores | R26 |
| | Desarrollo social | Impedido | R26 |
| | Credibilidad | Socavada | R21 |
| | Fines institucionales | Obstruidas | R21, R28 |
| | Bienes y servicios | Sin acceso | R21 |
| | Vida y salud | Afectados | R21 |
| | Pobreza | Afectados | R21 |
| | Pobreza extrema | Afectados | R21 |
| | Servicios prestados | Ineficaz | R21 |
| | Moral | Erosionada | R21, R28 |
| | Confianza | Erosionada | R21 |
| | Desigualdad social | Agravada | R21 |
| | Transparencia | Menor transparencia | R21 |
| | Educación | En crisis | R8, R2 |
| | Moral y Ética | Calado | R8 |
| | Principios y valores | No existe | R2 |
| | Uso de recursos públicos | Indebido | R1 |
| | Normas | Para beneficio propio | R1 |
| | Pago ilegal | A funcionarios | R1 |
| | Integridad ciudadana | Perjudicada | R1, R28 |
| | Funcionarios | Aprovechan del cargo | R10, R20 |
| | Democracia | Antidemocrático | R28 |

La corrupción vulnera los derechos fundamentales y derechos humanos de las personas.

Bajo ese marco, a modo de conclusión, es importante resaltar que la corrupción en las Administraciones Públicas, en efecto, se constituye en uno de los principales problemas

[9] Ibídem
[10] http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2219-71682023000100072

que presenta el país, y se encuentra presente de forma transversal en todos los niveles de gobierno, y como se ha detallado en los cuadros precedentes, tiene un impacto negativo en el desarrollo político, económico y social.

### 1.2 PROPUESTA

Después de analizar la problemática en torno a los actos de corrupción por parte de los funcionarios y servidores públicos, la iniciativa legislativa que planteamos busca modificar el Código Penal, Decreto Legislativo 635, a fin de establecer la figura de la muerte civil al funcionario o servidor público que haya cometido un delito de corrupción en cualquiera de sus modalidades, de modo que no pueda volver ocupar el mismo o similar cargo, y dejar una sensación de insatisfacción en la población. Además, desde un punto de vista de la "prevención", esta Ley permitirá que los ciudadanos que aspiren a estos cargos cuenten con la capacidad tanto profesional como ética para el ejercicio de sus funciones.

- **Sobre la propuesta de modificación de los artículos 36 y 38 del Decreto Legislativo 635, Código Penal**

El Decreto Legislativo 635, Código Penal ya regula la figura de la inhabilitación en diversos supuestos, como una pena limitativa de derechos, lo que implica que la presente propuesta no entraría en conflicto con el ordenamiento jurídico nacional ni con los tratados internacionales ratificados por el Estado peruano.

De acuerdo con la Corte Suprema, la inhabilitación *"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, (...); o a quien se ha prevalido de su posición de poder o de dominio para delinquir"*[11].

En esa línea, corresponde precisar que la modificación de los artículos 36 y 38 del Decreto Legislativo 635, Código Penal, se justifica principalmente en la necesidad de establecer un carácter definitivo a la figura de la inhabilitación, esto es, que se enmarque en lo que respecta a la "inhabilitación perpetua", en caso el funcionario público haya sido condenado con sentencia firme, por la comisión de los delitos contra la administración pública.

Así, a través del presente proyecto de ley, se pretende fortalecer la probidad de quienes ejerzan o pretendan ejercer funciones como funcionarios públicos, de modo que, en caso incurran en el supuesto antes descrito, se les aplique también como sanción, la inhabilitación perpetua.

---

[11] Acuerdo Plenario Nº 2-2008/CJ-116, fundamento jurídico 6.

- **Sobre la propuesta de modificación del artículo 382 del Decreto Legislativo 635, Código Penal**

El principal sustento de la propuesta se constituye en que el artículo 382 del Decreto Legislativo 635, Código Penal, no precisa los cargos de los funcionarios o servidores públicos objeto de aplicación de la norma, sino que, hace mención a ellos de forma general. Tampoco precisa que la conducta ilegal puede ser cometida por terceras personas.

Así, al no ser una norma cerrada sino abierta, permite incorporar otros supuestos. Para ello, con la presente iniciativa legislativa se pretende, teniendo en consideración lo señalado en los convenios internacionales en materia anticorrupción que el Perú ha suscrito y ratificado, hacer mención expresa a que el delito puede configurarse cuando el funcionario o servidor público se vale de terceros para cometer el delito, además de identificar a aquellos funcionarios y servidores públicos que ejercen cargos de poder que, por su propia naturaleza y jerarquía deben de tener una sanción mucho más grave, esto es, inhabilitándolos de modo perpetuo para que no vuelvan a asumir cargo público alguno, puesto que, son ellos quienes deben respetar con mayor rigor la ley.

Es en ese sentido, que la propuesta busca fortalecer el ejercicio de la función pública, en aras de garantizar, entre otros, la ética, la probidad, el respeto de la ley y el fortalecimiento del estado constitucional de derecho.

- **Sobre la propuesta de modificación del artículo 401 del Decreto Legislativo 635, Código Penal**

A efectos de garantizar que la persecución penal logre su legítimo cometido, imponiéndose sanciones en justicia en observancia del debido proceso, evitándose que determinadas personas quienes cumplen y/o cumplieron roles de alta jerarquía en el ámbito de la función pública, puedan sustraerse de dicha función exclusiva, precisamente valiéndose de la posición y privilegios que les proporcionó el cargo, se torna necesario y congruente modificar el delito de enriquecimiento ilícito incorporando también la inhabilitación perpetua, en la medida que se trata de un tipo penal que opera de modo subsidiario, precisamente cuando no ha sido posible sancionar bajo otras figuras el origen ilícito de los caudales adquiridos.

La inclusión de la inhabilitación perpetua en el delito de enriquecimiento ilícito, incorporando además elementos descriptivos vinculados con la posición que ostentó el agente del delito, como son -además del cargo de alta dirección-, el cargo **político, de confianza, incluso si su cargo emana de elección popular** resulta también pertinente y sistémico. Con ello, se orienta y segmenta mejor al público que potencialmente puede incurrir en el delito de enriquecimiento ilícito.

## II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

En el periodo parlamentario 2021-2026, se presentaron dos (2) proyectos de ley con la finalidad de modificar el Decreto Legislativo 635, Código Penal, a fin de establecer disposiciones para fortalecer el combate de la corrupción en las Administraciones Públicas, modificando conductas, a través de la reforma de las figuras de Inhabilitación y Concusión, de acuerdo con el siguiente detalle:

| PROYECTO DE LEY | TÍTULO | PROPONENTE | GRUPO PARLAMENTARIO |
|---|---|---|---|
| **6686/2023-CR** | Ley que modifica el artículo 382 del Código Penal | Anderson Ramírez, Carlos Antonio | No Agrupados |
| **2916/2022-CR** | Ley que modifica el Código Penal e incrementa penas a delitos cometidos por funcionarios públicos | Limachi Quispe, Nueves Esmeralda | Perú Democrático |

A partir de ello, se plantea la presente iniciativa legislativa con la finalidad de complementar los proyectos de ley propuestos, realizando las modificaciones correspondientes al Código Penal, Decreto Legislativo 635, procurando dotar de medidas normativas más eficaces para la lucha contra la corrupción en las Administraciones Públicas.

## III. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La iniciativa pretende modificar los artículos 36, 38, 382 y 401 del Código Penal, Decreto Legislativo 635, a fin de evitar que los funcionarios y servidores públicos abusen de sus funciones y del poder otorgado, afectando el interés público y la gobernabilidad.

## IV. ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República, se realizará el siguiente análisis:

| Actores Involucrados | Efectos directos | Efectos indirectos |
|---|---|---|
| Poder Legislativo | Se fortalece el ordenamiento jurídico para evitar que quienes lesionaron los principios de la administración pública, vuelvan a ingresar al aparato estatal | Se da cumplimiento a los estándares internacionales relacionados con la lucha contra la corrupción |
| Poder Ejecutivo | Se cumple con las políticas de lucha contra la corrupción<br><br>Coadyuvará al uso adecuado de los recursos asignados a las entidades públicas en los tres niveles de gobierno<br><br>Se contribuye al fortalecimiento de la ética y probidad para el ejercicio de las funciones de los funcionarios y servidores públicos | Fortalece la percepción de la ciudadanía con relación a la respuesta del Estado frente a los delitos de corrupción por parte de funcionarios y servidores públicos |
| Ciudadanía | Se garantiza la seguridad jurídica | Mejor percepción del funcionamiento de la Administración Pública |

Asimismo, en cumplimiento del artículo 79 de la Constitución Política del Perú, la presente iniciativa legislativa no genera gasto al Estado. Por el contrario, actúa como mecanismo disuasivo y preventivo frente a la comisión de actos de corrupción, contribuye a fortalecer la ética y probidad en el ejercicio de la función pública, y a reducir los costos políticos, económicos y sociales provenientes de los actos corruptos.

## V. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa se enmarca en la siguiente Política de Estado del Acuerdo Nacional:

IV. ESTADO EFICIENTE, TRANSPARENTE Y DESCENTRALIZADO

> 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.

## VI. CONCORDANCIA CON LA AGENDA LEGISLATIVA PARA EL PERIODO ANUAL DE SESIONES 2023-2024

Con relación a la vinculación con la Agenda Legislativa del Congreso de la República para el periodo anual de sesiones 2023-2024, el presente proyecto de ley se encuentra relacionado con la siguiente temática:

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.