Proyecto de Ley N° 6428/2023-CR

CONGRESO REPÚBLICA

GRUPO PARLAMENTARIO RENOVACIÓN POPULAR

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la unidad, la Paz y el Desarrollo"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
15 NOV. 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 10:52 m

LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 108-A DEL CÓDIGO PENAL E IMPONE LA PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD DE CADENA PERPETUA A QUIEN MATE A UN MIEMBRO DE LA POLICÍA NACIONAL O SERENAZGO MUNICIPAL QUE EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES PARTICIPE DE UN OPERATIVO POLICIAL, DETENCIÓN, INTERVENCIÓN O CUALQUIER OTRA ACCIÒN EN BENEFICIO DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

Los Congresistas de la República que suscriben, miembros del **GRUPO PARLAMENTARIO RENOVACIÓN POPULAR**, a iniciativa del Congresista **ALEJANDRO MUÑANTE BARRIOS**, en uso de las facultades conferidas en el Artículo 107° de la Constitución Política del Perú y conforme a lo dispuesto por los artículos 74 y 75 y el numeral 2) del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 108-A DEL CÓDIGO PENAL E IMPONE LA PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD DE CADENA PERPETUA A QUIEN MATE A UN MIEMBRO DE LA POLICÍA NACIONAL O SERENAZGO MUNICIPAL QUE EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES PARTICIPE DE UN OPERATIVO POLICIAL, DETENCIÓN, INTERVENCIÓN O CUALQUIER OTRA ACCIÒN EN BENEFICIO DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

Artículo 1.- Objeto de la ley
La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 108-A, del Código Penal, con la finalidad de imponer la pena privativa de libertad de cadena perpetua a quien mate a un miembro de la Policía Nacional o Serenazgo Municipal que en el ejercicio de sus funciones participe de un operativo policial, detención, intervención o cualquier otra acción en beneficio de la seguridad ciudadana.

Artículo 2.- Modificación del artículo 108-A del Código Penal
Se modifica el artículo 108-A del Código Penal, el cual quedará redactado de la siguiente forma:

> "**Artículo 108-A.-** Homicidio Calificado por la Condición de la Víctima:
>
> El que mata a uno de los altos funcionarios comprendidos en el artículo 39 de la Constitución Política del Perú, a un Magistrado del Poder Judicial o del Ministerio Publico o a un Miembro del Tribunal Constitucional o a cualquier autoridad elegida por mandato popular, en el ejercicio de sus funciones o como consecuencia de ellas, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de 25 años ni mayor de 35 años.

Será reprimido con pena privativa de libertad de cadena perpetua quien mate a un miembro de la policía nacional o serenazgo municipal, y miembros de las fuerzas armadas que en apoyo o en el ejercicio de sus funciones, participe de un operativo policial, detención, intervención o cualquier otra acción en beneficio de la seguridad ciudadana.

Artículo 3.- Vigencia de la Ley
La presente ley entra en vigor al día siguiente de su publicación.

Lima, 8 de noviembre de 2023.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **16** de **noviembre** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **6428/2023-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

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CUESTIONES PRELIMINARES

En la actualidad la población peruana vive con el temor y zozobra que la inseguridad ciudadana llegue a su esfera personal y pueda vulnerar sus derechos fundamentales como la vida o la salud, esta preocupación viene acrecentándose con el transcurrir del tiempo y la desidia de los gobiernos de turno que no implementan políticas públicas eficaces en favor de la población. No cabe duda alguna que la seguridad ciudadana se ha convertido en uno de la prioridades para la Sociedad y se establece como objetivo primario de la política criminal que los miembros de la policía nacional y serenazgo municipal puedan llevar a cabo sus funciones dentro de un marco de protección de los derechos humanos, resulta de vital importancia proteger a aquellos cuya tarea, por reclamo social, y sobre todo por mandato expreso de la Constitución Política del Perú, y leyes orgánicas, tienen la finalidad de garantizar, mantener y restablecer el orden interno[1], así como velar por el cumplimiento de las leyes, la seguridad y protección de los bienes jurídicos de la sociedad y del Estado, previniendo, investigando y combatiendo la delincuencia en sus múltiples aspectos tanto en el plano de la delincuencia común hasta el crimen organizado.

A la fecha el artículo 108-A del Código Penal Peruano contempla una pena no menor de 25 años ni mayor de 35 años para el homicidio calificado contra los agentes del orden como militares y policías, lo que puede considerarse como una pena suficientemente alta. No obstante, debemos tener en cuenta los últimos eventos y acontecimientos que vienen sucediendo en nuestro País, en los que el principio de autoridad ha perdido eficiencia y eficacia, y en un panorama donde se producen conductas antisociales contra los policías y serenos municipales, en donde en muchos casos han terminado con la muerte de los funcionarios y servidores, se hace necesario y más que indispensable proteger los derechos humanos, la integridad y la vida de los agentes que a diario combaten contra la delincuencia organizada y común, y que vienen siendo el blanco de permanentes amenazas a su esfera personal como su vida, integridad física y de sus familias, lo cual muchas veces les impide cumplir correctamente con sus funciones dentro de intervenciones u operativos.

La iniciativa legislativa que aspira a ley plantea que los homicidios calificados contra los miembros de la policía nacional o serenos municipales en ejercicio de sus funciones o consecuencia de ellas, dentro de una detención, intervención u operativo policial, sea castigada con cadena perpetua al vulnerar el derecho humano más importante para el hombre y la sociedad como es la vida, dicho aumento no vulnera la prohibición del exceso como componente esencial del principio de proporcionalidad, ya que resguarda la seguridad ciudadana y los derechos humanos.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA CADENA PERPETUA

La cadena perpetua en la historia de la humanidad ha tenido transformaciones, pues en la antigüedad ya se pensó en la cadena perpetua y fue PLATON uno de sus propulsores, así se desprende de "las ideas de Platón referentes a las cárceles. Para él cada Tribunal

[1] Artículo 165 y 166 de la Constitución Política del Perú

debía tener su cárcel propia, para que los que delinquían fuesen encerrados de por vida"[2].

En ROMA "...durante la época del Imperio, hallamos penas privativas de la libertad. Así podemos anotar la esclavitud de por vida"[3]

"De igual manera que los Griegos, los Romanos, arrancaron el derecho a los dioses y lo trajeron sobre la tierra. Sus sistemas de penas eran de gran dureza y con frecuencia inhumanos; la deportación perpetua a un lugar determinado a la que conjuntamente se imponía la pérdida de ciudadanía..."[4]

En la Edad Moderna se institucionaliza la cadena perpetua y se experimentan cambios en el Derecho Penal, la pena de cadena perpetua surge en sí como una alternativa a la pena de muerte por influencia del "Iluminismo", ideas que como refiere Eugenio CUELLO CALON "...a fines del siglo XVIII dominaron en el mundo de la inteligencia, a los que se ha dado el nombre de "Iluminismo" y a su tiempo el de "siglo de las luces"... pero su realizador fue el milanés CESARE BECCARIA"[5]

La pena privativa de libertad tiene una aparición tardía, aproximadamente en el siglo XVIII, sin embargo, la privación de libertad a perpetuidad que constituye una de sus formas, en cuanto a su origen, no se remonta solamente a esta época, por cuanto se han dado diversas manifestaciones a través de la historia de la humanidad, obviamente sin las características que presenta en la actualidad. A propósito, y, con razón el autor nacional Raúl PEÑA CABRERA sostiene que "históricamente se ha demostrado que es precisamente BECCARIA el inventor ideológico de la adopción de la cadena perpetua como institución penal. Lo que ha ocurrido después es solamente recorrer el camino que abrió este ilustre italiano..."[6]

BECCARIA en su libro "De los Delitos y de las Penas" resalta con singular estilo el encierro perpetuo, tomándolo como ejemplo eficaz para los demás hombres, efecto que no se lograría a su juicio, con la pena de muerte, postulando la esclavitud perpetúa en sustitución de la pena de muerte.

"La renovación del Derecho Penal proveniente, de la enorme influencia del Libro de BECCARIA... encontró un instrumento poderoso en la Revolución Francesa... Los primeros Códigos Penales de la Revolución fueron el de 06 de octubre de 1791... tras estos Códigos... apareció el de 1810 que tuvo fuerza obligatoria desde el 1° de enero de 1811. Su base son los principios de la Escuela Utilitaria, aplicando a realizar la defensa social por medio de la intimidación..."[7]

Entre los siglos XIX y XX cobra auge la cadena perpetua, se incluye en algunas legislaciones como alternativa a la pena de muerte; pero, en otras ya se le pone límites.

---

[2] Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo II, Ob, Cit. P. 678
[3] Ib
[4] CUELLO CALÓN, Eugenio, Derecho Penal, Tomo I, Ob. Cit. P. 71.
[5] CUELLO CALÓN, Eugenio, Derecho Penal, Tomo I, Ob. Cit. P. 61.
[6] PEÑA CABRERA, Raúl, Tratado de Derecho Penal,Ob. Cit. P. 603.
[7] CUELLO CALÓN, Eugenio, Derecho Penal, Tomo I, Ob. Cit. P. 78.

La Constitución de 1869 de España establece "... limitar la duración de las penas perpetuas a 30 años..."[8]

La prisión a perpetuidad adquiere importancia en los Códigos de distintos países para aplicarlos especialmente a delincuentes considerados habituales y peligrosos, subsistiendo así criterios positivistas que tuvieron arraigo en el siglo XIX. "La influencia de esta nueva dirección hállese con más o menos fuerza en los Códigos de Italia, Polonia, Dinamarca, Noruega, Suiza, Brasil, etcétera. También muchas leyes según esta orientación como la Inglesa y la Ley Alemana contra los delincuentes habituales y peligrosos de 24 de noviembre de 1933..."[9]

Finalmente al arribar al siglo XXI la cadena perpetua no tiende a desaparecer, contrario sensu, su utilización se hace cada vez más constante y, se extiende por diversas legislaciones penales del mundo.

ANTECEDENTES DE LA CADENA PERPETUA EN EL PERÚ

La institución de la cadena perpetua no tiene precedentes en la legislación nacional. Una pena semejante se incluyó en el Código Penal de 1924: la pena de internamiento, a diferencia de lo que ocurrió en el Código Penal de 1862 donde la máxima duración de la pena privativa de libertad estuvo en la de penitenciaria de 15 años, en su máximo grado, así se aprecia de los Arts. 23° y 32° del cuerpo legal mencionado:

CODIGO PENAL DEL PERÚ de 1862
Sección Cuarta De las Penas Título 1° De las Penas y de su Duración
Art. 23°.- Las únicas penas que pueden imponerse son las siguientes:
Penas graves
La de muerte. La de penitenciaria. La de cárcel. La de reclusión. La de arresto mayor. La de expatriación. La de confinamiento. La de inhabilitación absoluta. La de inhabilitación especial. La de destitución de empleo o cargo. La de suspensión de empleo, cargo o derechos políticos. La de multa.
Penas leves
La de arresto menor. La de multa. La de represión. La de caución.

TÍTULO 2°
DE LOS GRADOS Y TERMINOS EN QUE SE DIVIDEN LAS PENAS
Art. 32°.- La pena de Penitenciaria se dividen en cuatro grados; y las de Expatriación, Inhabilitación, Cárcel, Reclusión, Confinamiento, Suspensión de derechos y Arresto mayor y menor, en cinco.

PENITENCIARIA
Primer grado 6 años Segundo grado 9 años Tercer grado 12 años Cuarto grado 15 años
Pena de Internamiento
CODIGO PENAL DE 1924.-
Penas, medidas de seguridad y otras medidas

[8] CUELLO CALÓN, Eugenio, Derecho Penal, Tomo I, Ob. Cit. P. 154.
[9] CUELLO CALÓN, Eugenio, Derecho Penal, Tomo I, Ob. Cit. P. 64.

Art. 10°.- Las únicas penas y medidas de seguridad que puede imponerse son las de internamiento, penitenciaria, relegación, prisión, expatriación, multa e inhabilitación.

A la luz del Código Penal de 1924 la pena de internamiento tuvo un carácter indeterminado. Resulta una pena semejante a la cadena perpetua y tiene un mínimo de veinticinco años, pero sin un máximo, quedando librada a criterios del juez una duración mayor que pudiera expresarse en la sentencia, atendiendo a factores personales del delincuente como la habitualidad y la peligrosidad. Así aparece de la jurisprudencia de la época de su vigencia:

> "El nuevo delito cometido por reos condenados a internamiento, no reclama otra condena, debiendo tener presente su peligrosidad[10] oportunamente para los efectos de la duración de la pena más allá del minimum de 25 años; con cuyo fin debe agregarse el testimonio de condena anterior, la Declaración del Tribunal Correccional sobre la Imputabilidad y Responsabilidad de los acusados". Ejecutoria del 6 de abril de 1929, Anales Judiciales, 1929, p. 19.

La pena de internamiento adoptada por nuestro país a inicios del siglo XX estuvo fundada en criterios de defensa social, son claros los argumentos de la Comisión que revisó el proyecto del Código Penal de 1924. "La pena indeterminada es la única razonable... No se castiga por castigar sino por garantía social hasta el límite en que concurran la emoción y la defensa colectivas..."[11].

La finalidad de su inclusión en el catálogo de penas fue la sustitución a la pena de muerte, en la Exposición de Motivos así reza: "la abolición de la pena de muerte y su sustitución por la de internamiento a perpetuidad", pena que por las propuestas de la Comisión Revisora fue modificada "transformándola de perpetua en indeterminada"[12].

La pena de internamiento fue concebida como una pena privativa de libertad indeterminada, habiendo previsto el legislador para su imposición un mínimo de veinticinco años de duración y luego de su cumplimiento el interno podía acogerse a la liberación condicional. Si bien, existen semejanzas entre la cadena perpetua y el internamiento, también se advierten diferencias. Ambas penas debían cumplirse "con aislamiento celular continuo" durante el primer año, así estuvo dispuesto en el Art. 11° del Código Penal de 1924 que reguló la pena de internamiento y el Art. 20° del D. L. 25475, antes de haber sido declarado inconstitucional, norma que incluyó a todas las penas privativas de libertad de dicho Decreto Ley, por tanto, a la cadena perpetua contemplada en el Art. 3° literal a) del D.L. 25475, el mismo que ya ha sufrido diversas modificatorias. Tanto el internamiento como la cadena perpetua privan de la libertad al individuo, de manera indeterminada, ambas carecen de límites máximos a su intemporalidad; pero el internamiento resultó ser una pena más benigna porque contemplaba un mínimo de veinticinco años, que permitía la liberación condicional, lo que no ocurre con la cadena perpetua en el Perú, sigue siendo una pena intemporal,

[10] https://cybertesis.unmsm.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12672/1189/Aguirre_as%281%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y
[11] Exposición de Motivos del Código Penal de 1924.
[12] Exposición de Motivos del Código Penal de 1924.

con límites aparentes a su indeterminación, a diferencia de otras legislaciones del mundo186 que sí tienen plazos máximos tolerables[13].

En el caso peruano, siguiendo los argumentos del Tribunal Constitucional el Decreto Legislativo Nro. 921 prevé un mecanismo procesal que da la posibilidad de revisión de la condena a los treinta y cinco años, plazo que comparativamente con el de veinticinco años de la pena de internamiento sigue generando debates en la doctrina y jurisprudencia, resultando así la cadena perpetua ser una pena más draconiana que el internamiento, siendo que esta pena que tuvo vigencia en el siglo pasado.

2. OBJETO Y FIN.

La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 108-A, del Código Penal, con la finalidad de imponer la pena privativa de libertad de cadena perpetua a quien mate a un miembro de la Policía Nacional y Serenazgo Municipal que en el ejercicio de sus funciones que en el ejercicio de sus funciones se encontraba participando de un operativo policial, detención, intervención o cualquier otra acción en beneficio de la seguridad ciudadana.

3. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA.

3.1. Problemática.

La Constitución Política del Perú establece que las fuerzas armadas están constituidas por el Ejército, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea, teniendo como finalidad primordial garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la República. Asumen el control del orden interno de conformidad con el artículo 137 de la Constitución. En esa línea el mismo cuerpo constitucional señala que la Policía Nacional tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Previene, investiga y combate la delincuencia. La Ley de Serenazgo Municipal busca que el servicio se desarrolle bajo enfoque disuasivo, preventivo y comunitario, basado en las funciones en seguridad ciudadana asignadas a las municipalidades provinciales y distritales.

Actualmente como es de público conocimiento los altos índices de criminalidad y la inseguridad ciudadana se ha expandido por todo el País, es por eso que resulta relevante establecer la pena privativa de libertad de cadena perpetua para aquellos delincuentes que maten a un miembro de la policía nacional o sereno municipal que en el ejercicio de sus funciones que en el ejercicio de sus funciones se encontraba participando de un operativo policial, detención, intervención o cualquier otra acción en beneficio de la seguridad ciudadana, pues éstos actores del orden interno realizan sus labores para dar una debida seguridad ciudadana a la población peruana.

Para nadie es un secreto que nuestra población peruana pide a gritos a los gobiernos de turno que implementen políticas públicas efectivas que disuadan o disminuyan la vorágine delincuencia que azota al País, sin embargo, ante la desidia e indiferencia del

[13] https://cybertesis.unmsm.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12672/1189/Aguirre_as%281%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Ejecutivo, es el Parlamento que busca la iniciativa de proponer medidas que fortalezcan la lucha contra la delincuencia en general, poniendo mayor celo contra el crimen organizado. Es por este motivo que resulta oportuno realizar una modificación al artículo 108-A del Código Penal con la finalidad de establecer cadena perpetua a aquellos que maten a policías o serenos municipales, y miembros de las Fuerzas Armadas, que en apoyo o en el ejercicio de sus funciones que en el ejercicio de sus funciones se encontraba participando de un operativo policial, detención, intervención o cualquier otra acción en beneficio de la seguridad ciudadana, teniendo pleno conocimiento que el asesinato es un crimen execrable contra los agentes del orden interno.

En ese orden de ideas, resulta necesario establecer cuál es la situación de nuestro País con relación al fenómeno de la delincuencia. A continuación, mostramos las estadísticas de la delincuencia en general de los últimos años;

LA DELINCUENCIA EN EL PAÍS

Perú: Principales indicadores de la seguridad ciudadana y violencia, 2016-2022 y enero-marzo 2023

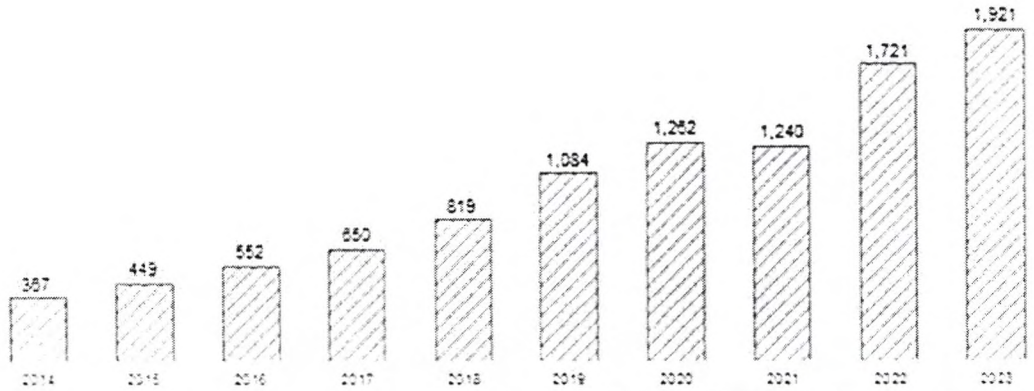
Indicador	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 ENE-MAR
I)DENUNCIA POR COMISIÓN DE DELITOS								
1.1 Denuncias por Comisión de Delitos	**355 876**	**399 869**	**466 088**	**446 508**	**320 819**	**403 371**	**497 581**	**...a/**
Contra el Patrimonio	242 653		315 542	296 760	189 656	247 672	316 728	...
Contra la vida, el cuerpo y la salud	44 342	265 219	49 577	44 983	33 927	39 302	45 141	...
Contra la seguridad pública		50 597						
Contra la libertad	38 150		53 595	46 305	37 673	51 935	68 275	...
Otros 1/		49 385						
	20 428		29 079	35 259	32 073	36 336	37 718	...
	10 303	22 660	18 295	23 201	27 490	27 826	29 719	...
		12 008						
1.2 Denuncia por Vehículos Robados	**17 544**	**18 106**	**19 084**	**20 159**	**13 984**	**19 991**	**23 789**	**7 060**
Vehículos recuperados	**12 991**	**12 676**	**14 865**	**13 690**	**10 309**	**12 108**	**13 744**	**4 087**
1.3 Denuncia de accidentes de tránsito	**116 659**	**110 996**	**90 056**	**95 800**	**57 396**	**74 624**	**83 897**	**20 448 b/**
1.4 Denuncia de trata de personas	**539**	**725**	**734**	**509**	**372**	**535**	**631**	**106**
1.5 Personas detenidas	**111 233**	**135 036**	**150 575**	**162 505**	**178 512**	**173 616**	**195 921**	**51 927**
II)DENUNCIA POR COMISIÓN DE FALTAS								
Denuncia por Faltas	**264 793**	**274 345**	**84 132**	**84 345**	**49 398**	**54 672**	**55 054**	**14 026 c/**
III)BANDAS DESARTICULADAS								
Bandas desarticuladas	**4 525**	**4 148**	**5 132**	**4 839**	**3 365**	**4 158**	**4 966**	**1 280**
IV)VIOLENCIA FAMILIAR Y SEXUAL								
4.1 Denuncias por violencia familiar	**164 488**	**187 270**	**222 376**	**276 322**	**238 704**	**240 875**	**231 553**	**57 213**
Física	73 413	76 011	111 428	116 458	97 088	97 541	92 724	22 663
Psicológica	54 927	69 969	97 308	133 653	124 157	125 326	119 145	29 741
Otro 2/	36 148	41 290	13 640	26 211	17 459	18 008	19 684	4 809
4.2 Denuncia por violencia sexual	**5 683**	**7 113**	**7 789**	**8 255**	**7 987**	**9 840**	**10 320**	**1 639 d/**
Hombre	**395**	**492**	**527**	**495**	**486**	**620**	**622**	**131**
Menor de 18 años	322	386	414	374	372	443	455	91
De 18 y más	73	106	113	121	114	177	167	40
Mujer	**5 288**	**6 621**	**7 262**	**7 760**	**7 501**	**9 220**	**9 698**	**1 562**
Menor de 18 años	3 768	4 486	4 641	4 902	4 824	5 820	6 207	943
De 18 y más	1 520	2 135	2 621	2 858	2 677	3 400	3 491	619

ELABORADO POR DESPACHO DEL CONGRESISTA ALEJANDRO MUÑANTE BARRIOS
FUENTE: INEI

Del presente cuadro se puede apreciar que el mayor índice de delitos se produjo en el año 2022 con 497 581, en comparación con el año 2020 (fecha en la que inició la Pandemia Covid19) que arrojó la cifra de 320 819, recordando que en aquella fecha se declaró el Estado de Emergencia a nivel nacional saliendo las fuerzas armadas a patrullar las calles, coadyuvando con la seguridad nacional.

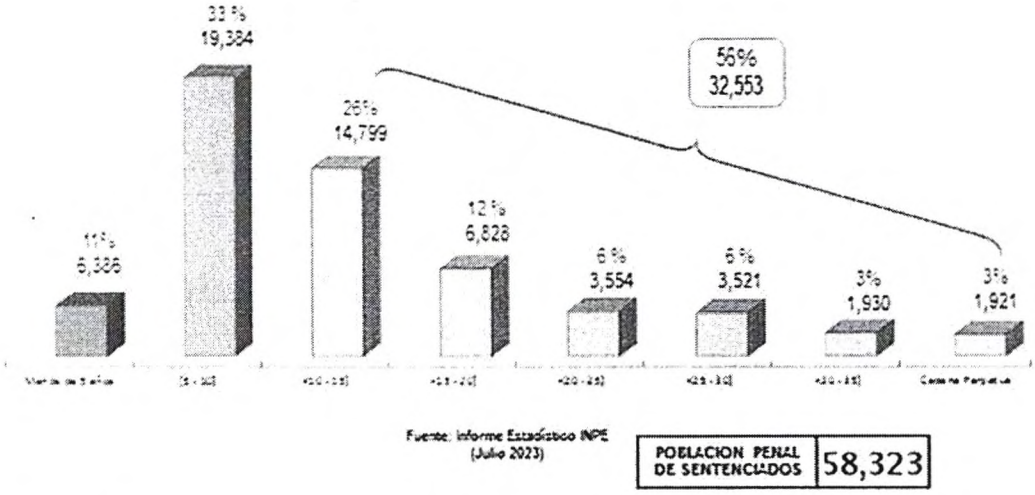
ESTADÍSTICAS DE LA CADENA PERPETUA EN EL SISTEMA PENITENCIARIO

1. Evolución de la Población Penitenciaria de sentenciados a cadena perpetua



FUENTE: INPE

2. Población Penal por tiempo de sentencia al mes de Julio 2023



FUENTE: INPE

3.2. Análisis del estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular o modificar:

El dispositivo penal sustantivo que aspira a modificarse es de vital importancia ante el inminente crecimiento de la ola delincuencial y el crimen organizado que ha avasallado a nuestro alicaído sistema de seguridad ciudadana, lo cual ha permitido que delincuentes de mediana y alta peligrosidad asesinen a policías y serenos municipales sin contemplación alguna, por ello es necesario establecer la pena de cadena perpetua para aquellos que acaban con la vida de nuestros agentes de control interno para combatir las conductas antisociales que se vienen realizando en el País y dotar de mayor seguridad a los miembros de las fuerzas armadas, policía nacional y serenos municipales al momento de ejercer sus funciones dentro de una intervención u operativo policial.

Con los recientes eventos y acontecimientos de la inseguridad ciudadana, la delincuencia viene evidenciando gravemente los hechos que ocurren a diario, por ello se requiere un punto de quiebre a fin de restablecer el orden interno y público. Los actos de asesinar a sangre fría a un policía o sereno municipal que en el ejercicio de sus funciones que en el ejercicio de sus funciones se encontraba participando de un operativo policial, detención, intervención o cualquier otra acción en beneficio de la seguridad ciudadana, no pueden ser permitidos por el Estado, siendo que es un deber estatal proteger a las autoridades a fin de garantizar la paz social en el territorio peruano.

En esa línea los asesinatos y graves lesiones a los policías y serenos municipales en el cumplimiento de sus labores parecen ser interminables y permisibles para los delincuentes. En los últimos años los ataques a tales agentes del orden interno han sido graves y frecuentes. En el mes de junio en menos de 72 horas, delincuentes asesinaron a tres policías. Uno de ellos se encontraba cumpliendo su labor en la Pampa, una zona extensa de minería ilegal en el distrito de Inambari, provincia de Tambopata, departamento de Madre de Dios, fue asesinada de tres tiros[14].

Son éstos problemas los que exigen una revisión de la política criminal. No se puede ni debe admitir que en una democracia constitucional y en plena vigencias de los derechos fundamentales de los ciudadanos se siga viendo las agresiones y asesinatos a los agentes del orden interno y público. Contrario sensu el caos sería el que prevalecería propiciando la delincuencia y el miedo en la ciudadanía frente a las pandillas, tráfico de drogas, las bandas, entre otras formas delincuenciales.

Por ello, resulta loable adecuar las normas en materia penal para propiciar a la prevención y/o reducción de delitos, dotando de firmeza a las instituciones de control en la lucha contra el crimen. En ese sentido se está proponiendo la modificación del tipo penal de asesinato.

El nuevo modelo criminal penal debe complementarse con la restricción de beneficios penitenciarios. Citando a Beccaria en el sentido que las penas para su real eficacia deben ser infalibles. Por la vía de los beneficios penitenciarios en muchos casos en donde se produce la burla a la autoridad y con ello a la democracia constitucional.

Legislación Comparada

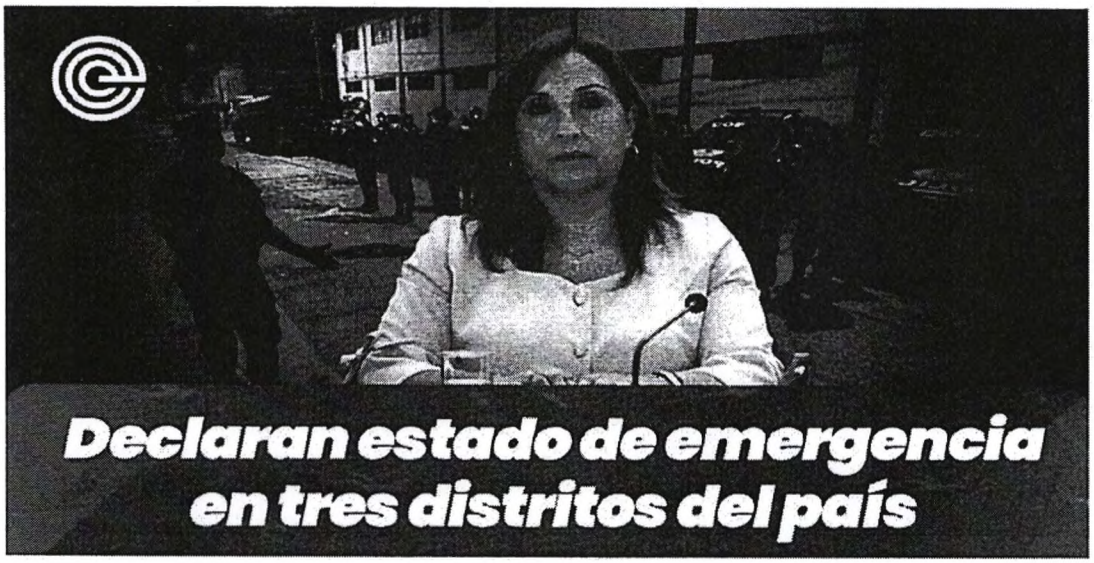
La pena privativa de libertad de la cadena perpetua en Latinoamérica

ARGENTINA	CHILE	MÉXICO
Código Penal; Contempla las penas de reclusión perpetua y prisión perpetua para los delitos de homicidio agravado, abuso sexual en el que resultara la muerte, desaparición forzada de personas, tortura y traición a la patria.	**Código Penal;** Los condenados a prisión perpetua o presidio perpetuo calificado pueden acceder a beneficios penitenciarios después de 20 y 40 años, respectivamente. Y estas penas están restringidas a un puñado de delitos graves: el secuestro con homicidio o violación, la violación con homicidio, el robo con violación y homicidio, el homicidio de ciertos funcionarios en el ejercicio de sus funciones y atentar contra la seguridad exterior de la República.	**Código Penal;** La prisión vitalicia solamente existe en algunos estados. En Coahuila, por ejemplo, está contemplada para los secuestros, homicidios de periodistas y policías, asesinatos múltiples y extorsión, mientras que en el Estado de México puede aplicarse a casos de feminicidio y violación. Otros estados que la aplican son Chihuahua, Jalisco, Quintana Roo, Puebla y Veracruz.

[14] https://larepublica.pe/sociedad/2023/06/12/inseguridad-ciudadana-pnp-en-menos-de-72-horas-han-asesinado-a-tres-policias-matan-a-policias-inseguridad-ciudadana-asesinato-policias-1024740

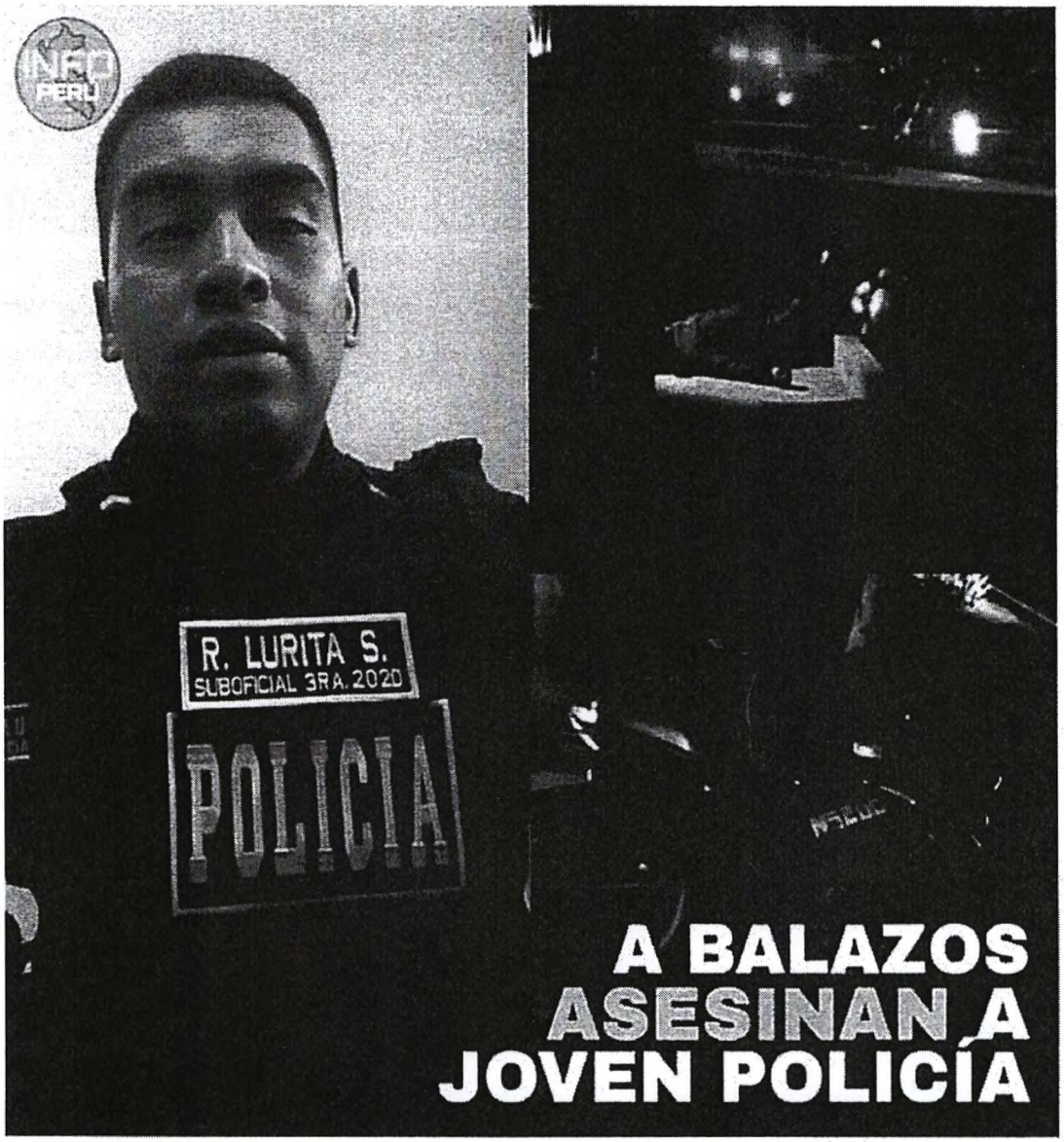
La pena privativa de libertad en Europa

REINO UNIDO	FRANCIA	HOLANDA
Código Penal En casos excepcionales y delitos muy graves, no obstante, el magistrado puede dictaminar que esa cadena sea "orden de toda la vida", sin acceso a la libertad condicional.	**Código Francés** La pena más dura es la de "perpetuidad irreducible", creada en 1994, en la última época del presidente socialista François Mitterrand. En casos excepcionales establece una prisión efectiva ilimitada. Este castigo se destina especialmente a los condenados por asesinato de una víctima menor de 15 años y cuya muerte estuviese "precedida o acompañada de una violación, de torturas o de actos de barbarie". Desde 2011 se aplica también a los casos de asesinato de una persona depositaria de la autoridad pública y desde 2016 a los de terrorismo.	**Código Penal** La prisión permanente es estricta, con posibilidad de revisión solo tras cumplirse 27 años de la pena y ante las sospechas de que se haya producido una injusticia por parte del tribunal. Otros. Con diferentes matices, existen condenas equivalentes a la cadena perpetua por delitos de extrema gravedad en varios países; se revisan después de al menos 15 años de prisión (o hasta 40 en el caso húngaro). Hablamos de Polonia, Austria, Rumanía, Hungría, Croacia o Eslovenia.



La presidenta Dina Boluarte anunció que se ha declarado en emergencia a los distritos San Juan de Lurigancho y San Martín de Porres en Lima, así como Sullana en Piura. La jefa de Estado indicó que la medida que se aprobó en el Consejo de Ministros es para poder enfrentar la delincuencia y la criminalidad organizada.

Explicó que las Fuerzas Armadas estarán presentes para apoyar a la Policía Nacional del Perú, en el marco legal que ambas instituciones tienen.



El 13/09/2020, asesinaron a joven Policía que se encontraba en su moto lineal en el Sector La Frontera en Túpac Amaru Inca, Pisco, Ica (Fuente: En Voz Alta).

El 23/03/2021, en el distrito de San Juan de Lurigancho, el suboficial de la Policía Nacional del Perú (PNP) identificado como Junior Dávila Chanchari fue asesinado de un disparo en el cabeza realizado por un delincuente, durante el asalto en un chifa. El crimen ocurrió la noche del último lunes (Fuente: América Noticias)

El 24/12/2022 un suboficial de la Policía y agente de seguridad de una discoteca fueron asesinados. El hecho ocurrió en la Rinconada en San Antonio de Putina – Puno. Un video de seguridad muestra a tres personas caminando por la zona durante la noche y a horas de recibir la Navidad. Luego aparecen en escena el suboficial y el agente de seguridad. Ambos grupos inician un enfrentamiento que termina con el suboficial y el agente de seguridad muertos, además de una persona herida. La Fiscalía investiga el caso (Fuente: América Noticias)

El cobarde asesinato ocurrió el **8 de setiembre del 2022** cuando el agente estaba en el frontis de la casa de la congresista, en la calle Los Girasoles, Asociación de Vivienda San Francisco de Cayrán (Fuente: Panamericana/24 horas).

En una emotiva ceremonia de despedida, familiares, amigos y compañeros de trabajo le dieron hoy el último adiós a quien en vida fue Luis Manrique Pizarro, el valeroso sereno de Santiago de Surco que fue asesinado por un delincuente tras intentar frustrar un robo.

Constitucionalidad de la Cadena Perpetua

Cuando se afecte el bien jurídico más importante plasmado en la Constitución Política del Perú como es la vida, la pena a imponerse debería ser proporcional y necesaria, tal como ocurre en los casos de asesinatos contra militares, policías y serenos municipales en ejercicio de sus funciones o como consecuencia de ellas, dentro de una intervención u operativo policial; la institución jurídica sustantiva tiene respaldo en la aplicación de cadena perpetua a otros delitos como el secuestro, sicariato, robo cono subsecuente de muerte y violación sexual a menores de 14 años.

En esa línea la figura legal de la cadena perpetua fue objeto de una acción de inconstitucionalidad, bajo el expediente nro. **010-2022-AI/TC,** en donde el pleno del Tribunal Constitucional esbozó argumentos relevantes que declaraban la constitucionalidad de la cadena perpetua:

> (...) 190. Sin embargo, **el Tribunal Constitucional no considera que la inconstitucionalidad de la cadena perpetua lo autorice a declarar la invalidez de la disposición que la autoriza, pues ciertamente tal incompatibilidad podría perfectamente remediarse si es que el legislador introdujese una serie de medidas que permitan que la cadena perpetua deje de ser una pena sin plazo de culminación.** Además, porque, so pretexto de declararse la inconstitucionalidad de tal disposición, podrían generarse mayores efectos inconstitucionales que los que se buscan remediar. En ese sentido, al tenerse que expedir una sentencia de "mera incompatibilidad" en este punto, el Tribunal Constitucional considera que corresponde al legislador introducir en la legislación nacional los mecanismos jurídicos que hagan que la cadena perpetua no sea una pena sin plazo de culminación.
>
> 191. Sobre el particular el Tribunal Constitucional debe de recordar que, actualmente, para supuestos análogos, como es el caso de la cadena perpetua en el Estatuto de la Corte Penal Internacional, ya se ha previsto la posibilidad de revisar la sentencia y la pena, luego de transcurrido un determinado número de años. Y si bien dicho instrumento normativo no es aplicable para el caso de los sentenciados por los delitos regulados por los decretos leyes impugnados, el legislador nacional puede adoptar medidas de semejante naturaleza a fin de contrarrestar los efectos inconstitucionales de no haberse previsto una fecha de culminación con la pena de cadena perpetua.
>
> 192. En ese sentido, debe recordarse que el Estatuto en referencia forma parte del derecho nacional, al haber sido ratificado mediante Decreto Supremo N.° 079-2001-RE, y ella contempla la posibilidad de disponer la reducción de la pena, la que puede efectuarse sólo después de que el recluso haya cumplido las 2/3 partes de la pena o 25 años de prisión en el caso de la cadena perpetua.
>
> 193. Por otro lado, también el legislador nacional puede introducir un régimen legal especial en materia de beneficios penitenciarios, de manera que se posibilite la realización efectiva de los principios de dignidad de la persona y resocialización. Ese es el caso, por ejemplo, de la legislación italiana, que, con el objeto de que la cadena perpetua pueda ser compatibilizada con los principios

de resocialización y de dignidad de la persona, a través de la Ley N.° 663 del 10 de octubre de 1986 ha posibilitado que, luego de quince años de prisión, el condenado pueda acceder al beneficio de la semilibertad y, luego, a la libertad condicional. Similar situación sucede en la mayoría de los países europeos y también en algunos latinoamericanos, como en el caso argentino, donde la pena de cadena perpetua en realidad no es ilimitada, esto es, intemporal, pues como dispuso la Ley N.° 24660, el reo condenado a cadena perpetua goza de libertad condicional a los veinte años, y antes de esta posibilidad, del régimen de salidas transitorias y de semilibertad que pueden obtenerse a los quince años de internamiento. Incluso, puede considerarse la edad del condenado como uno de los factores importantes al momento de establecer los límites temporales.

194. En definitiva, **el establecimiento de la pena de cadena perpetua sólo es inconstitucional si no se prevén mecanismos temporales de excarcelación, vía los beneficios penitenciarios u otras que tengan por objeto evitar que se trate de una pena intemporal**, por lo que si en un plazo razonable el legislador no dictase una ley en los términos exhortados, por la sola eficacia de esta sentencia, al cabo de 30 años de iniciada la ejecución de la condena, los jueces estarán en la obligación de revisar las sentencias condenatorias[15].

Asimismo, en los expedientes de las **STC 04044-2011-PHC/TC y 01715-2011-PHC/TC**, el guardián y máximo intérprete de la Constitución Política ha determinado que la cadena perpetua es constitucionalmente válida, de modo que, no colisionaría con los derechos de libertad, dignidad y fin resocializador de la pena.

Ahora bien, la Corte Suprema en la **Casación Nro. 814-2017-JUNÍN**, ha resuelto;

> (...) La pena privativa de cadena perpetua es de naturaleza atemporal e indeterminada, pero revisable luego de haber cumplido treinta y cinco años de esa sanción y, de ser el caso, extinguible según el grado de "resocialización alcanzada" por el penado. **Por ello, de acuerdo con el criterio jurisprudencial del Tribunal Constitucional, ese tipo de castigo penal es constitucionalmente válido**. La cadena perpetua debe ser aplicada en justos términos, pero, excepcionalmente, cuando concurren causales de disminución de punibilidad o reglas de reducción por bonificación procesal, debe imponerse una pena privativa de libertad temporal de treinta y cinco años.

La presente iniciativa legislativa pretende modificar el dispositivo penal referente al asesinato de miembros de las fuerzas armadas, policía nacional y sereno municipal en cumplimento de sus funciones, variando la pena a cadena perpetua, dando instrumentos legales a nuestros agentes del orden interno para resguardo de la seguridad ciudadana y protección de los derechos fundamentales.

La modificación de la normativa va generar un impacto positivo en la Sociedad Peruana porque condenará a los delincuentes de mediana y alta peligrosidad que se atrevan a

[15] 00010-2002-AI (tc.gob.pe)

asesinar a un agente del orden interno como el militar, policía o sereno municipal en cumplimiento de sus funciones.

El Proyecto de Ley consiste en modificar el artículo 108-A del Código Penal, el cual quedará redactado de la siguiente forma:

Constitución Política del Perú	Proyecto de Reforma Constitucional
Artículo 108-A.- Homicidio Calificado por la Condición de la víctima El que mata a uno de los altos funcionarios comprendidos en el artículo 39 de la Constitución Política del Perú, a un miembro de la Policía Nacional, de las Fuerzas Armadas, a un Magistrado del Poder Judicial o del Ministerio Público o a un Miembro del Tribunal Constitucional o a cualquier autoridad elegida por mandato popular, en el ejercicio de sus funciones o como consecuencia de ellas, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de 25 años ni mayor de 35 años.	**Artículo 108-A.- Homicidio Calificado por la Condición de la víctima** El que mata a uno de los altos funcionarios comprendidos en el artículo 39 de la Constitución Política del Perú, a un miembro de la Policía Nacional, de las Fuerzas Armadas, a un Magistrado del Poder Judicial o del Ministerio Público o a un Miembro del Tribunal Constitucional o a cualquier autoridad elegida por mandato popular, en el ejercicio de sus funciones o como consecuencia de ellas, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de 25 años ni mayor de 35 años. **Será reprimido con pena privativa de libertad de cadena perpetua quien mate a un miembro de la policía nacional o serenazgo municipal, y miembros de las Fuerzas Armadas que en apoyo o en el ejercicio de sus funciones participe de un operativo policial, detención, intervención o cualquier otra acción en beneficio de la seguridad ciudadana.**

3.4. Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la Ley.

La presente iniciativa de modificación parcial al Código Penal es necesaria, pues permite a los miembros de la policía nacional o sereno municipal, y miembros de las Fuerzas Armadas, desarrollar su labor de apoyo o de función al momento de la intervención u operativo policial con mayor legitimidad y seguridad al momento de combatir la delincuencia común u organizada.

Resulta viable, pues haciendo un test de proporcionalidad prioriza la seguridad ciudadana y los derechos fundamentales de los peruanos que buscan el bien común, sobre los delincuentes que menoscaban a la Sociedad.

Y es oportuno, porque la ola delincuencial y crimen organizado que viene azotando el País debe ser frenada o atenuada, por ello la variación de la pena a cadena perpetua disminuirá y reducirá la tasa de criminalidad contra los agentes del orden interno como son los militares, policías o serenos municipales.

3.5. Marco normativo

- Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Constitución Política del Perú, artículo 165 y 166.
- Reglamento del Congreso de la República, artículos 74° y 75°.
- Código Penal Peruano, artículo 108-A.

II. EFECTO DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El presente proyecto propone la modificación del artículo 108-A del Código Penal referido a la variación de la pena no menor de 35 años a cadena perpetua.

El impacto de la vigencia de esta modificación parcial también tendría impacto en el ordenamiento jurídico de menor rango que las leyes, como, por ejemplo, el Decreto Legislativo Nro. 1267 (Ley de la Policía Nacional del Perú) y la Ley Nro. 31257, Ley del Serenazgo Municipal que deberían actualizar sus normas operativas (directivas, reglamentos internos) adecuándolas, según sea el caso.

III. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

Esta propuesta de reforma parcial del Código Penal, no implica ningún costo adicional al erario público, por el contrario permite que nuestros agentes del orden interno como los militares, policías y serenos municipales cuenten con mayor legitimidad y seguridad para combatir la delincuencia y crimen organizado, desarrollando sus labores de investigación y prevención de manera eficaz ante el inminente crecimiento de la delincuencia, lo cual viene generando miles de fallecidos y millones de pérdidas por la inseguridad que genera la delincuencia en los inversionistas; la modificación de la norma produce los siguientes beneficios:

SUJETOS	BENEFICIOS
LA SOCIEDAD	La Población Peruana se beneficiará con la modificación de la disposición penal, pues variando la pena no menor de 35 años a cadena perpetua a imponerse a delincuentes de mediana o alta peligrosidad que asesinen a miembros de la policía o serenos municipales, y miembros de las Fuerzas Armadas que, en apoyo o en el cumplimento de sus funciones o como consecuencia de ellas, dentro de una intervención u operativo policial, verán que éstos individuos ya no pueden causar más daño a la vida, salud e integridad de la población peruana, así como su patrimonio.
EL SISTEMA DE SEGURIDAD CIUDADANA	La normativa beneficia a los actores del sistema de seguridad ciudadana (Policía Nacional del Perú, Serenazgo Municipal y miembros de las Fuerzas Armadas) variando la pena no menor de 35 años a pena privativa de libertad de cadena perpetua, respaldando a nuestros agentes del orden interna para que con mayor legitimidad y seguridad cumplan con combatir la delincuencia común y el crimen organizado.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La propuesta legislativa tiene vinculación directa con la primera, séptima y novena Política de Estado del Acuerdo Nacional:

Política de Estado Nro. 07: Erradicación de la Violencia y Fortalecimiento del Civismo y de la Seguridad Ciudadana.
Nos comprometemos a normar y fomentar las acciones destinadas a fortalecer el orden público y el respeto al libre ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes individuales.

Política de Estado Nro. 09: Política de Seguridad Nacional.
Nos comprometemos a mantener una política de seguridad nacional que garantice la independencia, soberanía, integridad territorial y la salvaguarda de los intereses nacionales. Consideramos que ésta es una tarea que involucra a la sociedad en su conjunto, a los organismos de conducción del Estado, en especial a las Fuerzas Armadas, en el marco de la Constitución y las leyes. En tal sentido, nos comprometemos a prevenir y afrontar cualquier amenaza externa o interna que ponga en peligro la paz social, la seguridad integral y el bienestar general.