



Comisión de Constitución y Reglamento

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3892/2022-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 325 DEL CÓDIGO PENAL E INCORPORA AGRAVANTE AL DELITO DE ATENTADO CONTRA LA INTEGRIDAD NACIONAL

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

Periodo Anual de Sesiones 2023 – 2024

Señor Presidente:

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, el Proyecto de ley **3892/2022-CR**, Ley de reforma constitucional que modifica el artículo 43 de la Constitución e incorpora agravante al delito de secesión.

El presente dictamen fue aprobado por **MAYORÍA** en la Decimoséptima Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 2 de abril de 2024, con el voto a favor de los congresistas: Moyano Delgado, Martha Lupe; Tudela Gutiérrez, Adriana Josefina; Marticorena Mendoza, Jorge Alfonso; Aguinaga Recuenco, Alejandro Aurelio; Castillo Rivas, Eduardo Enrique; Juárez Gallegos, Carmen Patricia; Echaíz de Núñez Ízaga, Gladys Margot; Muñante Barrios, Alejandro; Gonzales Delgado, Diana Carolina; Elías Ávalos, José Luis; Burgos Oliveros, Juan Bartolomé; Cutipa Ccama, Víctor Raúl (con reserva); Chacón Trujillo, Nilza Merly congresista accesitaria en reemplazo del congresista Ventura Ángel, Héctor José; con el voto en contra de los congresistas: Cerrón Rojas, Waldemar José; Taipe Coronado, María Elizabeth; Reymundo Mercado, Edgard Cornelio; Paredes Gonzales, Alex Antonio; Tacuri Valdivia, Germán Adolfo; con ningún voto en abstención.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El proyecto de ley **3892/2022-CR**, Ley de reforma constitucional que modifica el artículo 43 de la Constitución e incorpora agravante al delito de secesión, fue presentado por la congresista de la república **PATRICIA ROSA CHIRINOS VENEGAS**, ante el Área

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3892/2022-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 325 DEL CÓDIGO PENAL E INCORPORA AGRAVANTE AL DELITO DE ATENTADO CONTRA LA INTEGRIDAD NACIONAL

de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 04 de enero de 2023, y fue decretado el 09 de enero de 2023 para estudio y dictamen a la Comisión de Constitución y Reglamento, como principal comisión dictaminadora;

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

2.1. Proyectos de ley

No se han identificado antecedentes legislativos que propongan la modificación del artículo 43 de la Constitución Política en los periodos parlamentarios anteriores.

Asimismo, tampoco se registran antecedentes de proyectos de ley que propongan la incorporación de la circunstancia agravante en el artículo 325 del Código Penal.

2.2. Opiniones solicitadas y recibidas

2.2.1. Opiniones solicitadas

Mediante los oficios 1786 al 1791 de fecha 31 de enero de 2023, se solicitó opinión a las siguientes entidades y especialistas sobre el proyecto de ley 3892/2022-CR:

Cuadro 1

Opiniones solicitadas respecto del proyecto de ley 3892/2022-CR

Oficio N°	Entidad	Nombre	Fecha de envío
1786-2022-2023-CCR/CR	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	José Andrés Tello Alfaro	31/01/2023
1787-2022-2023-CCR/CR	Defensoría del Pueblo	Eliana Revollar Añaños	31/01/2023
1788-2022-2023-CCR/CR y	Especialista en Derecho Constitucional	Carlos Hakansson Nieto	31/01/2023 y 05/01/2024

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3892/2022-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 325 DEL CÓDIGO PENAL E INCORPORA AGRAVANTE AL DELITO DE ATENTADO CONTRA LA INTEGRIDAD NACIONAL

662-2023-2024-CCR/CR			
1789-2022-2023-CCR/CR	Especialista en Derecho Constitucional Miembro del Consejo Consultivo Comisión de Constitución y Reglamento	Delia Muñoz Muñoz	31/01/2023
1790-2022-2023-CCR/CR y 661-2023-2024-CCR/CR	Especialista en Derecho Constitucional	Gerardo Eto Cruz	31/01/2023 y 05/01/2024
1791-2022-2023-CCR/CR y 663-2023-2024-CCR/CR	Especialista en Derecho Constitucional	Ernesto Álvarez Miranda	31/01/2023 y 05/01/2024
664-2023-2024-CCR/CR	Defensoría del Pueblo	José Gutiérrez Cóndor	05/01/2024
728-2023-2024-CCR/CR	Especialista en Derecho Penal	Arsenio Oré Guardia	18/01/2024

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2023-2024.

2.2.2. Opiniones recibidas

a) Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Mediante el Oficio N° 2535-2023-JUS/SG del 07 de setiembre de 2023, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos remitió su respuesta sobre el Proyecto de Ley acompañando el Informe Técnico Nro. 00094-2023-JUS/DGAC, de fecha 18 de mayo de 2023, elaborado por la Dirección General de Asuntos Criminológicos, en el cual se concluye que:

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3892/2022-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 325 DEL CÓDIGO PENAL E INCORPORA AGRAVANTE AL DELITO DE ATENTADO CONTRA LA INTEGRIDAD NACIONAL

"[...] 5.1 El texto constitucional propuesto por el Proyecto de Ley que regula un contenido penal sobre el delito de secesión y su juzgamiento en el fuero común resulta NO VIABLE por los fundamentos expuestos en los numerales 4.4 y 4.5.

5.2 La propuesta del Proyecto de Ley relacionada a incorporar una agravante en función de la calidad del agente en este caso que sea un funcionario público, como segundo párrafo de artículo 325 del Código Penal, resulta VIABLE CON OBSERVACIONES, pues en la exposición de motivos, no se ha desarrollado un análisis de proporcionalidad para incorporar una agravante al delito de sedición, que contemple una pena privativa a la libertad no menor de 20 años.

5.3 El Proyecto de Ley no cumple con todos los requisitos de calidad normativa y técnica legislativa, conforme a lo dispuesto por la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa y su Reglamento. De manera concreta, no cumple con lo que respecta a: i) Exposición de motivos; ii) Análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma; y, iii) Análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional, así como, el título del proyecto normativo no refleja, en su integridad, el alcance de la reforma.

[...]"

b) Delia Muñoz Muñoz

Mediante el Informe S-N Dra Muñoz Muñoz - Opinión PL 3892 - RU 1083917, de fecha 07 de marzo de 2023, en el que concluyó que:

"[...] consideramos que la unidad del Estado es inviolable y que se debe de garantizar para el bienestar de la patria y de la sociedad en su conjunto; por ello, incorporarlo como delito en nuestro Código Penal vigente sería cuestión de evitar intentos fallidos de gobernantes de turno de realizar golpe de estado o alterar el orden público y nuestras instituciones dentro de un sistema de Estado de Derecho".

c) Arsenio Oré Guardia

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3892/2022-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 325 DEL CÓDIGO PENAL E INCORPORA AGRAVANTE AL DELITO DE ATENTADO CONTRA LA INTEGRIDAD NACIONAL

Mediante el carta de fecha 25 de enero de 2024, el doctor Arsenio Oré remitió su opinión parcialmente favorable respecto de la propuesta legislativa contenida en le presente proyecto de ley; concluyendo que:

"La conducta regulada en el artículo 325 del Código Penal puede ser realizada por cualquier individuo que fácticamente cuente con cierta conexión o poder político, pero que no necesariamente integre ni tenga especiales deberes con el organismo estatal. Por ello, desde nuestra perspectiva, es razonable que la pena se incremente en aquellos casos en que el autor infringió deberes específicos que debería haber observado al ser un funcionario público especialmente obligado al aseguramiento de los valiosos intereses situados bajo su esfera jurídica, de manera que la inclusión de la agravante específica propuesta tendría que ser acompañada de la exigencia de que tal acto ilícito sea cometido por un agente estatal que sea especialmente competente en razón de su cargo [...]"

Opiniones ciudadanas¹

Sobre el proyecto de ley **3892/2022-CR**, Ley de fortalecimiento institucional de la Defensoría del Pueblo, a la fecha de elaboración del presente dictamen no se han presentado opiniones ciudadanas a la fecha de elaboración del presente dictamen.

III. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

A continuación, resumiremos el contenido y alcances de las propuestas legislativas contenidas en el proyecto de ley 3892/2022-CR, conforme a los siguientes textos normativos:

Cuadro 2

Comparación de la iniciativa legislativa con el texto constitucional y el Código Penal

Constitución Política del Perú	Proyecto de Ley 3892/2022-CR

¹¹ Revisado al 15 de enero de 2024.



Comisión de Constitución y Reglamento

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3892/2022-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 325 DEL CÓDIGO PENAL E INCORPORA AGRAVANTE AL DELITO DE ATENTADO CONTRA LA INTEGRIDAD NACIONAL

Artículo 43°.- La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes	"Artículo 43.- Estado democrático de derecho. Forma de Gobierno La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible, desconocer la unidad de la República constituye delito de secesión y se juzga en el fuero común. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes."
Código Penal	Proyecto de Ley 3892/2022-CR
Artículo 325.- El que practica un acto dirigido a someter a la República, en todo o en parte, a la dominación extranjera o a hacer independiente una parte de la misma, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de quince años.	"Artículo 325.- Atentado contra la integridad nacional – Secesión El que practica un acto dirigido a someter a la República, en todo o en parte, a la dominación extranjera o a hacer independiente una parte de la misma, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de quince años. Cuando el agente, se tratase de un funcionario público será reprimido con pena privativa de libertad no menor de veinte años.

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2023-2024.

IV. MARCO NORMATIVO:

a. Constitución Política del Perú

"Artículo 38°.- Todos los peruanos tienen el deber de honrar al Perú y de proteger los intereses nacionales, así como de respetar, cumplir y defender la Constitución y el ordenamiento jurídico de la Nación".



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3892/2022-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 325 DEL CÓDIGO PENAL E INCORPORA AGRAVANTE AL DELITO DE ATENTADO CONTRA LA INTEGRIDAD NACIONAL

"Artículo 39°.- Todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación. El Presidente de la República tiene la más alta jerarquía en el servicio a la Nación y, en ese orden, los representantes al Congreso, ministros de Estado, miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo de la Magistratura, los magistrados supremos, el Fiscal de la Nación y el Defensor del Pueblo, en igual categoría; y los representantes de organismos descentralizados y alcaldes, de acuerdo a ley"

"Artículo 43°.- La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana.

El Estado es uno e indivisible.

Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes".

b. Código Penal

Atentado contra la integridad nacional

Artículo 325.- El que practica un acto dirigido a someter a la República, en todo o en parte, a la dominación extranjera o a hacer independiente una parte de la misma, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de quince años.

V. ANÁLISIS TÉCNICO

5. Problema constitucional que busca resolver la propuesta legislativa

Luego de evaluar el referido proyecto de ley, esta Comisión ha podido identificar un problema con relevancia constitucional y legal desarrollado de la siguiente manera:

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3892/2022-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 325 DEL CÓDIGO PENAL E INCORPORA AGRAVANTE AL DELITO DE ATENTADO CONTRA LA INTEGRIDAD NACIONAL

5.1.1. Problema

Se identifica y se invoca como problemática a solucionar que, a criterio del autor del proyecto de ley examinado, el artículo 43 de la Constitución Política del Perú, si bien prevé que nuestro Estado es uno e indivisible, se hace necesario sancionar los intentos de desconocimiento de esta característica; por lo que, propone la previsión del delito de secesión a nivel constitucional.

Por otro lado, se ha identificado la necesidad de incluir en el artículo 325 del Código Penal, la agravante cuando el delito de secesión sea cometido por un funcionario público.

5.1.2. Objetivo y/o finalidad

La iniciativa legislativa que justifica el presente dictamen persigue una doble finalidad, en primer término, la inclusión de la descripción del delito de secesión en la Constitución Política, y además, una modificación, a nivel de Código Penal, para sancionar como agravante, cuando el agente activo sea un funcionario público.

6. Sobre el carácter unitario del Perú

Antes de describir, cómo se ha desarrollado la forma del Estado unitario en el Perú a través de nuestra historia constitucional, es necesario definir qué se entiende como Estado unitario, es aquél que:

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3892/2022-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 325 DEL CÓDIGO PENAL E INCORPORA AGRAVANTE AL DELITO DE ATENTADO CONTRA LA INTEGRIDAD NACIONAL

"[...] cuenta con solo un centro de impulsión política y un conjunto único de instituciones de gobierno, constituye un Estado simple o unitario. concentra en un ente único el poder sobre todo el territorio nacional sin divisiones internas, salvo las de naturaleza administrativa²".

De acuerdo con lo señalado por Prélôt³, un Estado unitario cuenta con las siguientes características:

- a) "La organización política es única porque consta sólo de un aparato gubernamental que lleva a cabo todas las funciones estatales. También el ordenamiento constitucional es único".
- b) La organización política abarca una colectividad unificada considerada globalmente, sin tomar en consideración las diferencias individuales o corporativas. Las decisiones de los gobernantes obligan a todos los nacionales de un modo igual (homogeneidad del poder).
- c) La organización política cubre todo el territorio estatal de un modo idéntico, o sea, sin reconocer diferencias entre las distintas entidades locales".

Conviene recordar que, podemos distinguir entre formas de Estado y formas de gobierno:

- a) Las formas de Estado están determinadas por la posición que ocupan y las relaciones que guardan entre sí el Gobierno, el pueblo y el territorio: los tres elementos constitutivos del Estado.
- b) La forma de gobierno está determinada por la posición que ocupan y las relaciones que guardan entre sí los diversos órganos constitucionales del Estado

La forma político-estatal unitaria, por el contrario, ha respondido a una exigencia histórica. Las sociedades, por razones históricas conocidas, han necesitado de una organización y un fin común; han tendido hacia su unidad jurídica. El problema radica en concretar el nivel que debe alcanzar esta unidad.

² FERRANDO BADÍA, Juan. El Estado unitario. El Estado unitario. Concepto y clases.

³ Prélôt, citado por FERRANDO BADÍA, Juan. El Estado unitario.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3892/2022-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 325 DEL CÓDIGO PENAL E INCORPORA AGRAVANTE AL DELITO DE ATENTADO CONTRA LA INTEGRIDAD NACIONAL

El Estado unitario puede clasificarse en distintos tipos, dependiendo de su complejidad y de su capacidad de admitir estructuras descentralizadas. Cabe destacar que, el Estado unitario puede ser perfectamente compatible con una descentralización que conceda cierta independencia a las colectividades locales, sin alcanzar una autonomía total; esta premisa ha sido ampliamente desarrollada por el Tribunal Constitucional, tal como se desarrollará más adelante.

- El **Estado unitario simple** implica la unidad de la estructura administrativa junto a la política. Adopta la figura piramidal con toda su pureza: las órdenes descienden desde el vértice, la capital, donde reside el gobierno central, hasta la base, conformada por los niveles subnacionales de gobierno, gobiernos regionales y municipales, respecto a la gestión de los recursos naturales, económicos y humanos ascienden de la base al vértice.
- El **Estado unitario complejo** implica sólo una descentralización de carácter administrativo, pues en un plano político, la descentralización constitucional o legislativa nos llevaría a una forma política federal o regional.

En tal sentido, se comprende que, la acción de la desconcentración y de la descentralización administrativa y o política alteran considerablemente la fisonomía del Estado unitario, dando origen a una gran variedad de formas jurídicas que oscilan entre el Estado federal, el Estado regional, el Estado unitario simple o totalmente centralizado y el Estado unitario complejo⁴.

7. Evolución del carácter unitario del Estado en los textos constitucionales

⁴ FERRANDO BADÍA, Juan. El Estado Unitario- Las formas de Estado y formas de gobierno. Distinción entre las formas de Gobierno, las formas jurídicas de estado y las llamadas formas políticas de Estado.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3892/2022-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 325 DEL CÓDIGO PENAL E INCORPORA AGRAVANTE AL DELITO DE ATENTADO CONTRA LA INTEGRIDAD NACIONAL

En este apartado se examinan los textos constitucionales desde el inicio de nuestra vida republicana respecto a la configuración del Estado unitario en el Perú, y los argumentos que justifican la adopción de esta forma de gobierno.

7.1. Constituciones del siglo XIX

- Reglamento provisional 1821

Este documento estableció que "la demarcación del territorio que actualmente ocupa el Ejército libertador, y la forma de administración que debe regir hasta que construya una autoridad central por la voluntad de los pueblos libres⁵".

De lo mencionado se aprecia que, se estaban preparando las bases para constituir una autoridad central; es decir un Estado Unitario; aunque se les brindaban distintas autonomías a los gobiernos subnacionales.

- Constitución de 1823

Al inicio de nuestra vida republicana, se debatió sobre cuál era la mejor forma del estado y la mejor forma de estructura o de organización de gobierno. Por un lado, se discutía la posibilidad de la instauración de una monarquía constitucional en el Perú, o una república de carácter federal o unitario.

Así por ejemplo, uno de los precursores de nuestra independencia José Faustino Sánchez Carrión, propuso seguir el modelo norteamericano, y citando a George Washington señaló que debemos creer, que un gobierno central, sostenido por la concurrencia de gobiernos locales, y sabiamente combinado con ellos, puede ser adecuado para nosotros" y recomienda que se experimente con esta opción.

⁵ Reglamento Provisional de fecha 12 de febrero de 1821 (Preámbulo).



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3892/2022-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 325 DEL CÓDIGO PENAL E INCORPORA AGRAVANTE AL DELITO DE ATENTADO CONTRA LA INTEGRIDAD NACIONAL

De acuerdo con lo descrito por Sánchez Carrión (citado por Morales Saravia)⁶, la propuesta, si bien corresponde al federalismo, fue mencionada en términos atemperados: "no tratamos de imponer la independencia absoluta de las provincias, respecto de su metrópoli, ni de fundar otras tantas repúblicas de cuantas provincias existen en el territorio del Perú, con trastorno de su integridad". Asimismo, señaló que: "Tenga cada provincia la soberanía correspondiente; y fíjense las racionales dependencias, que deben unir las con su capital; no sea ésta la única que le de la ley; ni se erija en árbitra exclusiva de sus destinos, y se conservaran unidos y concordantes los departamentos⁷".

Esta postura federalista no es contraria a una soberanía central, sino que, era compatible con la idea de un solo Estado, pero esta idea fue descartada en la sesión del 26 de noviembre de 1822.

De otro lado, tenemos la postura unitaria, principalmente representada por Bernardo Monteagudo⁸, quien fue el ministro del libertador Don José de San Martín, quien señalaba que era peligrosa la adopción del federalismo en el Perú, y que, además solo era un experimento que no había comprobado su eficiencia en Estados Unidos.

De este productivo debate se aprecia que, la tesis de Monteagudo en favor del Estado Unitario fue acogida por el texto constitucional; no obstante se rescató cierta influencia del federalismo atemperado de Sánchez Carrión. Así se evidencia del texto constitucional del año 1823, que quedó sancionado en el artículo 1° en los siguientes términos:

"ARTICULO 1°.- Todas las provincias del Perú, reunidas en un solo cuerpo forman la Nación Peruana".

⁶ MORALES SARAIVIA, Francisco. Forma jurídica de estado en el constitucionalismo peruano del siglo XIX. Pensamiento Constitucional Año IV N° 4. (citando a José Faustino Sánchez Carrión).

⁷ Idem.

⁸ MORALES SARAIVIA, Francisco, Forma jurídica de estado en el constitucionalismo peruano del siglo XIX (citando a Bernardo de Monteagudo).

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"*

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3892/2022-
CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 325 DEL CÓDIGO
PENAL E INCORPORA AGRAVANTE AL DELITO DE
ATENTADO CONTRA LA INTEGRIDAD NACIONAL**

- Constitución Política de 1826

En similar sentido, la Constitución Política de 1826⁹, el artículo 1° señalaba lo siguiente:

"Artículo 1°.- La Nación Peruana es la reunión de todos los peruanos".

Se evidencia que, a diferencia de la Constitución de 1823 que establecía que las provincias formaban la Nación, esta establece que el concepto de Nación reside en todos los peruanos; así mismo, aunque con ciertos rasgos federalistas, la estructura del Estado era en esencia unitario.

En cuanto al régimen interior de la República que configura también la forma jurídica del Estado, tenemos que, a diferencia de la Constitución de 1823, el Estado es marcadamente unitario y centralista pues, deja a la ley la distribución de competencias de los departamentos, cosa que no hacía la Constitución 1823, que otorgada una serie de competencias a los departamentos, esgrimiendo una descentralización administrativa.

- Constitución Política de 1828

Posteriormente, en la Constitución de 1828, se distingue la configuración unitaria de la estructura del Estado.

"Art. 1°.- La Nación Peruana es la asociación política de todos los ciudadanos del Perú".

Mientras que el artículo 7 de la referida Constitución señala lo siguiente:

TÍTULO TERCERO DE LA FORMA DE GOBIERNO

⁹ Aprobada por el Consejo de Gobierno el 1 de julio de 1826 y sometida a los Colegios Electorales, fue ratificada el 30 de noviembre y jurada el 9 de diciembre del mismo año

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3892/2022-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 325 DEL CÓDIGO PENAL E INCORPORA AGRAVANTE AL DELITO DE ATENTADO CONTRA LA INTEGRIDAD NACIONAL

"Art. 7º.- La Nación Peruana adopta para su Gobierno la forma popular representativa consolidada en la unidad".

Se destaca que, la adopción de la forma de república unitaria respondía a que, de acuerdo a los precursores de nuestro constitucionalismo, esta era la forma más adecuada para el Perú, debido a las limitadas aptitudes democráticas del Perú y la escasa ilustración de la población nacional, en los albores de la república.

Respecto de la postura unitaria planteada, podía distinguirse dos claras posiciones¹⁰: a) Centralismo Unitario, defendida por Manuel Lorenzo de Vidaurre y b) Descentralismo de base unitaria, defendida por Francisco Pacheco.

A favor del Centralismo Unitario se pueden encontrar los siguientes argumentos:

- Razones de seguridad: El Estado no tiene la suficiente fuerza y capacidad de reacción, para que los departamentos puedan repeler ataques o amenazas a su seguridad, por lo que se requerirían acciones conjuntas de un Estado unitario.
- Razones económicas: Los departamentos necesitan la unidad para la administración de los recursos, la división podría generar conflictos.
- Razones políticas: la propia existencia del Estado depende de su unidad, de lo contrario, habría caos y anarquía.

Por ello, se decidió adoptar el sistema popular, representativo, unitario y se estableció que la nación peruana adopta para su forma de gobierno la forma popular representativa consolidada en la unidad.

Del mismo modo, el profesor Francisco Pacheco para justificar el establecimiento del Estado Unitario, elaboró los siguientes argumentos¹¹:

¹⁰ Cfr. MORALES SARAVIDA, Francisco. Forma jurídica de estado en el constitucionalismo peruano del siglo XIX. Pensamiento Constitucional Año IV N° 4. Página 339.

¹¹ Crf. Op. Cit. Página 342.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3892/2022-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 325 DEL CÓDIGO PENAL E INCORPORA AGRAVANTE AL DELITO DE ATENTADO CONTRA LA INTEGRIDAD NACIONAL

- a. Escasa población, insuficiente para adoptar un sistema federal, es más compatible con la propuesta de Estado unitario.
- b. Limitada educación e ilustración de la población; lo que generaría una descarga de sediciones; aún carecemos de costumbres y virtudes democráticas, que impidan que se genere la anarquía.
- c. Razones geográficas ya que la variedad de clima, de carácter y de usos inconciliables entre sí por las distancias, nos presagian una continua agitación.
- d. Razones económicas ya que los pueblos del Perú carecen de grandes medios y necesitan ayudarse mutuamente para la obtención y gestión de recursos.

- Constitución Política de 1834

En similares términos que su predecesora, la Constitución Política de 1834, también señala el carácter unitario de nuestra forma de gobierno, expresando lo siguiente:

"DE LA FORMA DE GOBIERNO

Art. 7º.- La Nación Peruana adoptada para su gobierno la forma popular representativa, consolidada en la unidad".

Posteriormente se produjo el intento y fracaso de la Confederación Perú – Boliviana. Desde el punto de vista histórico, la Confederación representó una experiencia fracasada por el excesivo peso de algunos factores coyunturales; pero no puede negarse que tuvo grandes proyecciones y significó para la clase gobernante chilena, una amenaza de gran magnitud y hubiera marcado una configuración distinta de la geopolítica de la región.

No obstante, tras la desaparición de la Confederación Peruano – Boliviana se afianzó el carácter unitario del Estado peruano. Por tales motivos, la Constitución de 1839, también hace mención de la unidad como característica del Estado peruano.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3892/2022-
CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 325 DEL CÓDIGO
PENAL E INCORPORA AGRAVANTE AL DELITO DE
ATENTADO CONTRA LA INTEGRIDAD NACIONAL**

- Constitución Política de 1839

La Constitución de 1839, señaló en su artículo 1°, lo siguiente:

"TITULO I

DE LA NACION

Art. 1º.- La Nación Peruana es la asociación política de todos los peruanos".

Mientras que, el artículo 2 defiende la independencia y la unidad de la nación peruana.

"Art. 2º.- La Nación Peruana es libre e independiente: no puede ser patrimonio de ninguna persona ni familia, ni hacer con otro Estado pacto alguno, que se oponga a su independencia y unidad".

En defensa del sistema unitario se tiene, además, la opinión de Toribio Pacheco, quien señaló que: "[...] en el sistema federal, no procura ningún bien y sí un gran número de males. Considerado ya en su base fundamental, ya con relación a nuestras circunstancias, a nuestros hábitos y a nuestro carácter, ya en los resultados que produciría, no percibimos razón alguna para desear que se establezca en nuestro país; mientras que por el contrario, existen muchas razones para rechazarlo. El no haría más que entronizar y fomentar el pernicioso espíritu de provincialismo; introduciría entre los Estados una funesta rivalidad que engendraría la guerra civil y la anarquía; pondría a la nación entera a merced de sus vecinos que se apropiarían una a una de las partes que la componen; y aun la bella utopía de la destrucción del ejército se vería burlada y se haría irrealizable por la fuerza misma de las cosas¹²"

¹² Pacheco, Toribio, «Cuestiones Constitucionales», Lima, Grijley, 3 Ed. 1996.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3892/2022-
CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 325 DEL CÓDIGO
PENAL E INCORPORA AGRAVANTE AL DELITO DE
ATENTADO CONTRA LA INTEGRIDAD NACIONAL**

Finalmente, en el artículo 12 del mencionado texto constitucional estableció lo siguiente:

"DE LA FORMA DE GOBIERNO

Art. 12º.- El Gobierno de la Nación Peruana, es popular representativo, consolidado en la unidad, responsable y alternativo".

- Constitución Política de 1856

Ya a mediados del siglo XIX, el debate se centró en escoger si nuestro sistema unitario debía ser descentralizado o no. La postura que apoyaba un sistema centralista propugnaba que, el estado del país no se prestaba para la instauración de un gobierno descentralista. Cabe destacar que, en el Perú no sería posible la instauración de un Estado federalista; puesto que, no robustecería al Estado sino que lo debilitaría porque estará fundada en el desmembramiento de los departamentos, que no cuentan con los elementos para constituir un Estado en sí mismo.

En virtud de ello, la Constitución de 1856, desarrolló los siguientes términos:

"Art. 1º.- La Nación Peruana es la asociación política de todos los peruanos".

En el mismo sentido, sobre la forma de gobierno se estableció lo siguiente:

**"TITULO VII
DE LA FORMA DE GOBIERNO**

Art. 41º.- El Gobierno de la República es democrático representativo, basado en la unidad".

- Constitución Política de 1860

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3892/2022-
CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 325 DEL CÓDIGO
PENAL E INCORPORA AGRAVANTE AL DELITO DE
ATENTADO CONTRA LA INTEGRIDAD NACIONAL**

En la década de los cincuenta del siglo pasado se produjo un proceso de construcción de las instituciones, ya que se empiezan a sentar las bases de la modernización del Perú y a construir lo que la Independencia había augurado. Se acogen principalmente, las ideas de Bartolomé Herrera, quien a través de sus propuestas intenta cumplir con dicha promesa¹³.

El año de 1860 marca el inicio de un nuevo periodo constitucional en el país, tras otro de tensiones políticas que culminó con la victoria de Castilla en alianza con los sectores conservadores; que termina imponiendo una nueva reforma constitucional, en la que las propuestas de Bartolomé Herrera serán presentadas ante el Congreso. En tal sentido, sobre la Nación peruana y su forma de gobierno, esta Constitución señaló lo siguiente:

"DE LA NACIÓN

Artículo 1.- La Nación Peruana es la asociación política de todos los peruanos.

DE LA FORMA DE GOBIERNO

Artículo 42.- El Gobierno del Perú es republicano, democrático, representativo, fundado en la unidad".

Al respecto, se tiene en cuenta, las ideas de Bartolomé Herrera para preservar la unidad del Estado.

Las municipalidades no son cuerpos representativos, sino simplemente administrativos. Están subordinadas, conforme a la ley, al Poder Ejecutivo y al Congreso; en cuanto es necesario para que cumplan ellas sus deberes en bien de los pueblos, y para mantener la unidad del Estado. Su principal destino es evitar, por su intervención en el cumplimiento de las leyes onerosas, y en el de las medidas de policía, toda molestia inútil¹⁴.

¹³ JIYAGÓN VILLANUEVA, José Carlos. La concepción del Estado conservador: Bartolomé Herrera y su proyecto constitucional de 1860.

¹⁴ Idem.



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3892/2022-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 325 DEL CÓDIGO PENAL E INCORPORA AGRAVANTE AL DELITO DE ATENTADO CONTRA LA INTEGRIDAD NACIONAL

Cuando se presentó la Constitución de 1860, se declaró que este documento era una expresión de la soberanía de los pueblos, que conservaba las libertades públicas y los derechos del hombre en la sociedad, y recalcó que en la elaboración de la Constitución no había influencia de sectores extremistas o radicales, sino que era un documento consensuado que garantizaba libertades, a la vez que aseguraba la subsistencia del Estado.

- Constitución Política de 1867

En el breve lapso que duró la vigencia de la Constitución de 1867, antes del retorno de la vigencia de la Constitución de 1860, se optó por la siguiente redacción:

"DE LA FORMA DE GOBIERNO

Art. 43o.- El Gobierno del Perú es Republicano, Democrático, Representativo, fundado en la unidad".

Cabe destacar que, la Constitución de 1867 que intentó consagrar un régimen más acentuadamente parlamentario que la Constitución de 1856. Esta había creado un peculiar sistema unicameral.

7.2. Constituciones del Siglo XX

En los textos constitucionales del siglo pasado encontramos lo siguiente:

- Constitución de 1920

Esta Constitución es la primera del siglo XX y coincide prácticamente con el centenario del aniversario de nuestra declaración de independencia patria; esta Constitución guarda similitudes con la Constitución de 1860.



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3892/2022-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 325 DEL CÓDIGO PENAL E INCORPORA AGRAVANTE AL DELITO DE ATENTADO CONTRA LA INTEGRIDAD NACIONAL

Continuando con la tradición decimonónica, el nuevo texto constitucional se ocupaba primero de la Nación y el Estado. La Nación fue definida como la asociación política de todos los peruanos (artículo 1°), al asegurar la independencia del Perú y prohibir pactos que atenten contra su soberanía (artículo 2°), y declarar que la soberanía residía en la Nación (artículo 3°)¹⁵.

Con esta Constitución, se marca un hito en el constitucionalismo peruano, por cuanto se establecían los fines del Estado: a) defender la independencia de la Nación, b) mantener la libertad y el orden, y c) estimular el progreso,

Así, sobre el carácter unitario del Estado se ha establecido lo siguiente:

"DE LA NACIÓN Y DEL ESTADO

Art. 1°.- La Nación peruana es la asociación política de todos los peruanos.

Art. 2°.- La Nación es libre es independiente y no puede celebrar pacto que se oponga a su independencia o integridad o que afecte de algún modo su soberanía".

"DE LA FORMA DE GOBIERNO

Art. 68°.- El Gobierno del Perú Republicano, Democrático, Representativo, fundado en la unidad".

- Constitución Política de 1933

La Constitución de 1933 sobre la unidad del Estado estableció lo siguiente:

"Artículo 2.- El Estado es uno e indivisible".

¹⁵ Centurión Gonzalez, Freddy . Apuntes para la historia constitucional peruana. La Constitución de 1920, cien años después. Disponible: <https://revistas.usat.edu.pe/index.php/ius/article/view/392/794>

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"*

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3892/2022-
CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 325 DEL CÓDIGO
PENAL E INCORPORA AGRAVANTE AL DELITO DE
ATENTADO CONTRA LA INTEGRIDAD NACIONAL**

En este texto constitucional se aprecia que esta Constitución de 1933 como portadora de un modelo político de tipo liberal; puesto que, como recoge el profesor BARDALES¹⁶:

"El sistema político-jurídico que propone la Constitución de 1933 se inspira en los principios del liberalismo, estableciendo un régimen de democracia representativa, cuyas principales características radican en la conformación de un gobierno presidencial-parlamentario, una participación política restringida por los efectos del derecho a voto, previo requisito de calificación, y el respeto a formas de organización social y económica que elevan a la categoría de derechos básicos.

Asimismo, en esta Constitución se mencionó en el artículo 1 que el Perú es República democrática. El poder del Estado emana del pueblo, y se ejerce por los funcionarios con las limitaciones que la Constitución y las leyes establecen. Los elementos principales son aquellos por los cuales se establece la democracia representativa: Perú, Estado que se organiza como república democrática; el poder emana del pueblo (principio liberal de la soberanía popular) y se ejerce por los funcionarios; es decir por sistema de delegación y representación, que son las figuras mediante las cuales el liberalismo crea la ficción de que es el pueblo quien gobierna. Los Arts. 2o. y 3o., establecen la unidad del Estado y la inalienabilidad del territorio, que aluden a la forma como se ejerce y abarca la soberanía del Estado".

- Constitución Política de 1979

El proceso Constituyente de 1978 concluyó, nuevamente con una fórmula que señalaba el carácter unitario de la forma del gobierno del Perú, en los siguientes términos:

"Artículo 79.- El Perú en una República democrática y social, independiente y soberana, basada en el trabajo.

¹⁶ BARDALES, Enrique. LA CONSTITUCION DE 1933 Y LA ORGANIZACION CONSTITUCIONAL DEL ESTADO PERUANO. Revista de la Universidad Católica/No. 3/15 de mayo de 1978/Lima. Disponible en: https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/49161/constitucion_1933_enrique_barrales.pdf?sequence=1&isAllowed=y

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3892/2022-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 325 DEL CÓDIGO PENAL E INCORPORA AGRAVANTE AL DELITO DE ATENTADO CONTRA LA INTEGRIDAD NACIONAL

Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado".

7.3. Configuración en la Constitución actual

Se destaca que, el Perú se ha definido como un Estado unitario, en concordancia con los rasgos que hemos estudiado, de esta manera coincide en los últimos textos constitucionales:

- Constitución Política de 1993

El carácter unitario del Estado peruano está plasmado en el artículo 43 de la Constitución:

"Artículo 43°.- La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes".

Cabe destacar que, en el Diario de los debates¹⁷, se aprecia que, por intervención del congresista constituyente Chirinos Soto solicitó que se incluya que el Estado peruano es "uno e indivisible" y señala que:

"La Constitución de 1933, en su artículo 1°, dice: 'El Perú es República democrática. El Poder del Estado emana del pueblo y se ejerce', etcétera. El artículo 2° que es la norma que se olvidó en la Constitución de 1979 y que, en mi opinión debe restablecerse, señala: "El Estado es uno e indivisible". Es verdad que se trata de un principio de derecho, pero que hay que repetirlo de todas maneras, justamente porque vamos a ir a alguna forma de organización regional o descentralizada. El señor Daniel Estrada, alcalde de Cusco [...] ha hablado de organizar coaliciones regionales utilizando un lenguaje contra Lima y contra el carácter

¹⁷ Diario de los Debates. Debate Constitucional 1993. Comisión de Constitución y de Reglamento. Tomo IV. 21.04.93 al 25.05.93. Página 2150-2151.

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"*

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3892/2022-
CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 325 DEL CÓDIGO
PENAL E INCORPORA AGRAVANTE AL DELITO DE
ATENTADO CONTRA LA INTEGRIDAD NACIONAL**

unitario de nuestro país, lo que es realmente de asustarse. Por ello, nosotros tenemos que repetir el principio, insisto, de que el Estado es uno e indivisible".

"[...] la palabra unitario se refiere a la forma de organización de la República Federal, hay República Unitaria. Aún en la República Federal, el Estado es uno e indivisible, como se demostró sangrientamente en la guerra civil de los Estados Unidos".

"Esta fórmula sirve, además para atajar algunos principios anárquicos que hemos visto desarrollarse en el Perú de los últimos años. De pronto, los jueces interponen una acción de amparo contra el Ministro de Economía; de pronto, unas empresas públicas se rebelan contra otras empresas públicas; de pronto, se organizan discordias que llegan hasta los estrados judiciales entre distintos órganos del Estado. Esto no puede ser, señor Presidente. Tenemos que repetir que "El Estado es uno"; en todas sus expresiones es uno e indivisible, no se le puede dividir"

A fin de enriquecer el debate, el congresista Henry Pease señaló lo siguiente:

"[...] Considero que el Estado va a ser más "uno" en la medida en que sea más efectivamente descentralizado, y no sé si uno puede basarse en un enunciado así de genérico para decir que no puede haber conflictos o problemas entre partes del Estado, porque ello siempre va a haber. El Estado norteamericano, siendo federal, es uno y tiene un montón de conflictos entre partes que los resuelve el juez en muchos casos.

[...] Creo que la mejor manera de hacer uno e indivisible al Estado es afincándolo efectivamente en las diversidades del Perú. Eso es descentralizar. Pero quisiera saber sobre ese debate".¹⁸

Al respecto, se recuerda que, el Estado unitario es compatible con una descentralización que conceda cierta independencia a las colectividades locales, sin alcanzar una autonomía total. Ello permite configurar ciertas formas complejas de Estado unitario en contraste con su manifestación simple.

¹⁸ Idem.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3892/2022-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 325 DEL CÓDIGO PENAL E INCORPORA AGRAVANTE AL DELITO DE ATENTADO CONTRA LA INTEGRIDAD NACIONAL

8. El principio de unidad del Estado en la jurisprudencia nacional

Es necesario mencionar que, existen algunos pronunciamientos del Tribunal Constitucional, que afianzado las disposiciones constitucionales que regulan el carácter unitario de nuestro Estado.

Así se tiene que en la sentencia del 27 de septiembre de 2005, recaída en los expedientes acumulados 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC, que establece lo siguiente:

"34. De conformidad con el artículo 43° de la Constitución, el Estado peruano es unitario y descentralizado. Esta definición, en primer término, excluye la posibilidad de que nuestro Estado sea concebido como un Estado unitario centralizado, en decir, aquel en el que las actividades fundamentales se encuentran concentradas en un órgano único. el Estado unitario centralizado el poder central "domina" a los poderes locales y particulares. No confiere poder a ningún otro órgano, simplemente, acrecienta su burocracia a través de entidades directamente dependientes, a las que en todo momento puede subrogarse. Por lo general, en este tipo de Estado, no tiene cabida la resolución de conflictos mediante el principio de competencia. La absoluta subordinación orgánica al poder central se proyecta en una configuración vertical del ordenamiento jurídico [...]¹⁹ [Énfasis agregado]

Asimismo, en el fundamento jurídico 38 de la referida sentencia, se señaló que:

"38. Un análisis conjunto de las referidas disposiciones permite sostener que el Estado peruano no es "unitario descentralizado", sino "unitario y descentralizado". La diferencia entre uno y otro caso no es un simple juego de palabras. Encierra profundas diferencias en lo que a la distribución horizontal del poder respecta. Un Estado "unitario descentralizado" es meramente un Estado unitario complejo, es decir, aquel en el que la descentralización solamente se presenta en un ámbito administrativo, más no en un

¹⁹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia del 27 de setiembre de 2005, recaída en los expedientes acumulados 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC. Párrafo 34.



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3892/2022-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 325 DEL CÓDIGO PENAL E INCORPORA AGRAVANTE AL DELITO DE ATENTADO CONTRA LA INTEGRIDAD NACIONAL

ámbito político. En dichos Estados, las entidades descentralizadas no gozan de verdadera autonomía, pues si bien tienen importantes potestades reglamentarias y ejecutivas, éstas, finalmente, reducen su cometido a la ejecución de las leyes estatales. [Énfasis agregado].

Sin embargo, nuestra Constitución no sólo ha conferido a los gobiernos descentralizados regiones y municipios) autonomía administrativa, sino también económica, y, lo que es más importante, autonomía política. Esta última se traduce, de un lado, en la elección de sus órganos por sufragio directo (artículo 191° de la Constitución), y, de otro, en la capacidad de dictar normas con rango de ley [...] [Énfasis agregado].²⁰

Al respecto se puede destacar que nuestra configuración estatal se caracteriza por ser un Estado unitario y descentralizado, y que los procesos de descentralización no socavan el carácter unitario del Estado, ni nuestra integridad territorial y que, por el contrario, recordando que nuestra Constitución de 1823, ya concedía una serie de competencias a los departamentos, esgrimiendo una descentralización administrativa, que, posteriormente, fue apoyada con la tesis del descentralismo con base unitaria, que ha dado pie a la descentralización política consagrada en el artículo 43 de nuestra actual Constitución.

En similar sentido, se tiene lo señalado en la sentencia de fecha 12 de octubre de 2010, recaído en el expediente N.° 00034-2009-PI/TC²¹, que compagina el proceso de descentralización con el carácter unitario de nuestro Estado, en los siguientes términos:

"[...] 6. El principio de unidad del Estado se encuentra consagrado tanto en el artículo 43° de la Constitución, que señala: "La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. **Su gobierno es unitario, representativo, descentralizado** y se organiza según el principio de separación de poderes"; como en el artículo 189°,

²⁰ Idem. Fundamento Jurídico 38.

²¹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia del 12 de octubre de 2010, recaída en el expediente N.° 00034-2009-PI/TC. Párrafos 6, 8 y 9.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3892/2022-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 325 DEL CÓDIGO PENAL E INCORPORA AGRAVANTE AL DELITO DE ATENTADO CONTRA LA INTEGRIDAD NACIONAL

modificado por la Ley N.º 27680, Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización, que reza: "El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones **se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local**, en los términos que establecen la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación"*(resaltado agregado)*.

[...]

8. Ahora bien, todo Estado requiere y necesita de un gobierno. El gobierno alude a un conjunto de órganos e instituciones que bajo la dirección de los representantes elegidos o designados ejercen el poder estatal en sus distintas funciones (ejecutiva, judicial y legislativa). El gobierno es la existencia de la forma específica de la organización del poder político determinado en la Constitución. En ese sentido, la opción adoptada por la Constitución al asumir la forma de Estado propio del Estado unitario y descentralizado incide no sólo en el carácter de Estado de corte descentralista, excluyendo la posibilidad de que sea concebido como un Estado unitario "centralizado", en decir, aquél en el que las actividades fundamentales se encuentran concentradas en un órgano único, sino que también se proyecta a la organización del gobierno en tres niveles: nacional, regional y local, cuyos órganos se encuentran dotados de autonomía política, económica y administrativa.

9. El poder estatal es uno e indivisible. La división de funciones no determina de manera alguna la fragmentación del poder, sino que constituye una premisa necesaria para el mejor desempeño del Estado. En ese sentido, según la Constitución, la función ejecutiva del poder estatal en su dimensión vertical está distribuida en tres niveles de gobierno: nacional, regional y local, en el que el Poder Ejecutivo, el Gobierno Regional y las Municipalidades son los órganos o elementos del gobierno mediante los cuales se ejerce efectivamente dicho poder estatal, y en los que, el Presidente de la República, la Presidencia Regional y la Alcaldía, son los jefes o los responsables de la conducción del

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3892/2022-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 325 DEL CÓDIGO PENAL E INCORPORA AGRAVANTE AL DELITO DE ATENTADO CONTRA LA INTEGRIDAD NACIONAL

gobierno nacional, regional y local, respectivamente. Las funciones de los órganos estatales se expresan a través de la puesta en práctica de las acciones y las decisiones de las autoridades estatales [...]"

9. Sobre el delito de secesión

El delito de secesión se enmarca dentro de los delitos de traición a la patria, que busca proteger a las instituciones que permiten la vida en sociedad y el mantenimiento del orden instaurado, a través de las distintas formas de organización estatal.

Se registran antecedentes de este tipo de delitos en el Derecho Romano, en la Ley de las XII Tablas, en la Lex Mamilia y en la Lex Varia, en la que nace la figura delictiva del *crimen majestis* que fue introducida mediante la Lex Apulega en el año 652; para Ulpiano, esta figura era entendida como cualquier crimen contra el pueblo romano y su seguridad, y la sanción penal a imponerse era el *interdictio aqua et igni*; es decir, la expulsión del territorio romano. Durante el Imperio romano, se consolidó este delito como *crime majestatis*, que era no solo un atentado contra el Estado; sino además, contra el soberano²².

No obstante, estos delitos alcanzaron su máxima expresión durante la Edad Media, para proteger a la monarquía, de cualquier ataque por parte de los súbditos. Asimismo, en el Fuero Juzgo español se calificaban los crímenes contra el Estado, como traición a la patria y que, criminalizaba las acciones de aquellos que intenten destruir la existencia del Estado o de alguna de sus instituciones que se establecen en general como su esencia²³.

²² Cfr. GARCÍA NAVARRO, E. (2020). Derecho penal. Parte Especial (Tomo I, pp. 35-57). Editorial Iustitia.

²³ Ídem.

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"*

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3892/2022-
CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 325 DEL CÓDIGO
PENAL E INCORPORA AGRAVANTE AL DELITO DE
ATENTADO CONTRA LA INTEGRIDAD NACIONAL**

Posteriormente, ya con la Ilustración y tras el derrocamiento del Antiguo Régimen, se rompe el binomio monarca/Estado, y, en el Código Napoleónico de 1810, se consagra la distinción contra el Estado en: a) delitos contra la seguridad exterior del Estado y b) delitos contra la seguridad y orden interno de los Estados.

Cabe destacar que es esta tradición romano – germánica, y esta evolución de la institución analizada, la que ha sido acogida por el ordenamiento jurídico nacional.

10. Sobre el delito de secesión en el Perú

En nuestra legislación penal se ha previsto el delito de secesión en el artículo 325 del Código Penal, en los siguientes términos:

Artículo 325.- Atentado contra la integridad nacional - secesión

El que practica un acto dirigido a someter a la República, en todo o en parte, a la dominación extranjera o a hacer independiente una parte de la misma, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de quince años.

Este delito busca sancionar la conducta que atenta contra la integridad nacional, con la finalidad de:

- a) Someter a todo o parte del territorio de la República a la dominación extranjera.
- b) Hacer independiente una parte de la República.

Las conductas descritas crean, provocan, mantienen, un estado de alarma en la población o en un sector de ella, producto de manifestaciones de voluntad anunciadas por autoridades regionales, que persiguen cambios radicales como, separar a la circunscripción regional del Estado peruano.

Entre los antecedentes legislativos del delito de secesión previsto en el artículo 325 del Código Penal, tenemos:

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3892/2022-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 325 DEL CÓDIGO PENAL E INCORPORA AGRAVANTE AL DELITO DE ATENTADO CONTRA LA INTEGRIDAD NACIONAL

- a) Artículo 230.1 del Anteproyecto de Reforma del Código Penal suizo de 1918.
- b) el artículo 289 del Código Penal de 1924²⁴
- c) el artículo 108.1 y 3 del Código Penal de 1863,
- d) el artículo 126.1 del Anteproyecto de Reforma de Código Penal de 1877,
- e) el artículo 287 del Proyecto de Código Penal de 1916, el artículo 573.

A continuación se analizan los elementos del tipo penal:

a) Bien jurídico protegido

El bien jurídico que se cautela con la norma penal, es la protección de los intereses nacionales del Estado como ente con personalidad jurídica frente a la comunidad internacional, esto es la seguridad exterior. Se busca proteger los elementos constitutivos: soberanía, independencia e integridad, cuya vulneración puede constituir una amenaza; siendo la modalidad más grave la de traición a la patria, en relación con los demás delitos contra el Estado.

Esto significa, que se criminaliza cualquier atentado contra la independencia e integridad de la República. En efecto, en el tipo penal se alude a una mayor preponderancia de la protección de la soberanía, independencia e integridad del Estado.

b) Sujeto activo:

En principio, conforme a la redacción del tipo penal cualquier persona física puede ser sujeto activo de este delito, puesto que, el texto penal solo hace referencia a la expresión

²⁴ El artículo 289 del Código Penal de 1924 cuyo comentarista más cercano a su promulgación y sino uno de los pocos que comentó esta figura precisaba que "La incriminación tiene, pues por objeto los atentados contra la independencia e integridad de la República, vale decir contra su existencia que necesariamente quedaría afectada si se le sometiera, en todo o en parte, a la dominación extranjera, o si se le desmembrase declarando independiente una de las regiones que la integran

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3892/2022-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 325 DEL CÓDIGO PENAL E INCORPORA AGRAVANTE AL DELITO DE ATENTADO CONTRA LA INTEGRIDAD NACIONAL

"el que", sin mencionar algún calificativo específico. pero a esta regla general es menester precisarle ciertas circunstancias.

Cabe destacar que, la referencia singular del sujeto activo permite la imputación individualizada; sin embargo, por la intensidad del injusto, es habitual que se tenga una imputación plural de sujetos activos.

Ahora bien, no todas las personas tienen la capacidad o poder suficiente para cumplir tales conductas descritas, no todos pueden colocar a la nación bajo el dominio extranjero o poner en peligro su independencia o su integridad, ya que el texto legal no precisa la nacionalidad que pueda ostentar el sujeto activo; ni tampoco establece cuál sea el cargo o posición que ocupe.

No obstante, como veremos más adelante, cuando se trate de un sujeto activo, que sea un funcionario o servidor público, que se vale de tal posición para cometer el delito, fomentando discursos secesionistas, debe considerarse una conducta especialmente grave y por lo tanto preverse una sanción superior diferenciada.

c) Sujeto pasivo

Evidentemente, solo el Estado peruano puede ser calificado como sujeto pasivo del delito. Si bien el texto penal hace alusión a la "república", que es la forma de gobierno vigente, se debe entender al Estado peruano.

d) Acción típica

La conducta típica consiste en ejecutar actos dirigidos o encaminados a realizar alguno de los fines descritos en el tipo penal: someter a la república, en todo o en parte, a la dominación extranjera o hacer independiente una parte de la misma.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3892/2022-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 325 DEL CÓDIGO PENAL E INCORPORA AGRAVANTE AL DELITO DE ATENTADO CONTRA LA INTEGRIDAD NACIONAL

Evidentemente debe de tratarse de actos que son virtualmente eficaces para el cumplimiento de tales fines, aunque no se mencione expresamente cuáles o en qué consisten estos, porque pueden adoptar diversas manifestaciones²⁵; deben ser acciones (actos materiales) directas e idóneas y deben hallarse orientados conforme a los fines precisados en el texto penal.

Cabe destacar que, cuando lo que se pretende es independizar parte del territorio nacional; el sujeto activo debe practicar actos con la intención de formar nuevos Estados con las regiones, provincias, distritos o localidades del Estado peruano. Hacer independiente una parte de la república significa darle soberanía, independencia e integridad a una porción del país, vulnerando el precepto constitucional que identifica al Estado peruano como uno e indivisible se ve quebrantado. El objetivo es el atentado a la unidad del Estado.

e) Imputación subjetiva

Se trata de un delito evidentemente doloso, en el que el sujeto activo actúa con conocimiento y voluntad, con la intención de afectar la integridad nacional.

Como se ha señalado, los actos comisivos son: a) someter a la república, en todo o en parte a la dominación extranjera, o b) hacer independiente una parte de la república. En ambos casos, se advierte que el beneficiado siempre sería un Estado extranjero, aunque no forme parte esa intención especial en la imputación subjetiva²⁶.

11. Declaraciones secesionistas de gobernadores regionales

²⁵ Por ejemplo el Código Penal italiano, describe algunas características para singularizar la imputación: los actos deben ser violentos, directos e idóneos. A manera de ejemplo se pueden mencionar: la toma de armas contra la patria, la celebración de acuerdos para la ejecución de conflictos bélicos, revelación de secretos o información relevante que comprometa la defensa nacional. (Cfr. GARCÍA NAVARRO, E (2020). Derecho penal. Parte Especial (Tomo I, pp. 51-64). Editorial Iustitia.)

²⁶ Cfr. Op. Cit.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3892/2022-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 325 DEL CÓDIGO PENAL E INCORPORA AGRAVANTE AL DELITO DE ATENTADO CONTRA LA INTEGRIDAD NACIONAL

En virtud de lo expuesto, se aprecia que existe un bien jurídico vulnerable vinculado al mantenimiento de la integridad de los Estados, que está vinculado con el mantenimiento del Estado de derecho y de la paz social.

El Perú es un Estado pluricultural y multilingüístico, y aunque nuestro estado es unitario y descentralizado, nuestra nación es multidiversa, por lo que la construcción de una nación y la convivencia adecuada es un reto, para el Estado peruano.

En tal sentido, el separatismo es una amenaza a la supervivencia del Estado y vulnera también la paz social, por cuanto promueve la violencia, atentando contra la preservación del orden democrático constitucional, sin el cual no es posible el ejercicio de los demás derechos constitucionales; en tal sentido afecta o pone en riesgo también el goce de los derechos fundamentales.

Esta situación, es particularmente grave cuando son las autoridades regionales quienes públicamente proponen actos de "independentismo" y separación contra el Estado, o contra los poderes del mismo y el orden constitucional. En consecuencia, el Estado está legitimado a reprimir aquellas situaciones y prevenir que vuelvan a suceder.

Ha quedado medianamente claro que, el Estado peruano es unitario y descentralizado, lo que no autoriza de ningún modo a que los gobiernos subnacionales para que puedan impulsar iniciativas separatistas. Al respecto, se recuerda que el carácter unitario del Estado es una previsión constitucional consagrada en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú, y como solo el poder constituyente puede alterar esa previsión.

No obstante, se pueden describir algunas experiencias en las que gobernadores regionales han anunciado sus intenciones o respecto a imponer en sus jurisdicciones un gobierno federal, pese a que la Constitución Política del Perú consagra el gobierno unitario. Es necesario considerar seriamente estas declaraciones o experiencias; pues son manifestaciones de voluntad de ciudadanos investidos de autoridad, gobernadores o



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3892/2022-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 325 DEL CÓDIGO PENAL E INCORPORA AGRAVANTE AL DELITO DE ATENTADO CONTRA LA INTEGRIDAD NACIONAL

dirigentes que tienen alcance regional; si bien, en varios casos, no pueden pasar sus intenciones a hechos, sí existen varias ejecutorias de actos de gobierno regionales claramente comprometidos en conflictos de competencia con el gobierno nacional.

- Como último antecedente se suscitó en el mes de diciembre de 2022, luego de que se informara en diversos medios de comunicación que dirigentes evalúan propuesta para crear la 'República del Sur' uniendo regiones como Arequipa, Puno y Cusco', obteniendo infelices declaraciones como las del presidente del Frente de Defensa del Cono Norte de Arequipa (FREDICON) quien expresó:

"[...] la intención de crear una "República del Sur". Según él, esto podría darse mediante la unión de varias regiones como Puno, Cusco, Ayacucho, entre otras que buscan independizarse del Perú.

Los dirigentes del departamento de Puno enviaron esta propuesta mediante un documento. Por esa razón, Domínguez manifestó que se realizará la consulta de la propuesta en los mítines que se siguen realizando. Además, calificó esta posibilidad de no ser "ilógica", pero dijo que es necesario realizar primero una discusión.

Esta propuesta sería a consecuencia de que se han ignorado sus pedidos de cierre del Congreso y del adelanto de elecciones para mediados del 2023. Por ello, confirmaron que las movilizaciones en la ciudad continuarán de forma pacífica²⁷."

- Asimismo, ha trascendido que el actual gobernador regional de Puno, Germán Alejo Apaza, viene justificando que su departamento se integre a Runasur, proyecto impulsado por el ex mandatario de Bolivia Evo Morales', quien no solo hace activismo político en dicha jurisdicción, sino que interviene ilegítimamente en los asuntos de nuestro país.

²⁷ Declaraciones emitidas en: <https://elbuho.pe/2022/12/arequipa-dirigentes-evaluaran-propuesta-para-crear-republica-del-sur-uniendo-regiones-como-puno-y-cusco/>



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3892/2022-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 325 DEL CÓDIGO PENAL E INCORPORA AGRAVANTE AL DELITO DE ATENTADO CONTRA LA INTEGRIDAD NACIONAL

- En la misma línea, el fundador del partido Político Perú Libre, y suspendido Gobernador Regional de Junín expresó en su cuenta de Twitter el día 22 de diciembre de 2022, "Nos federalizamos en Asamblea Constituyente o se abre el camino a la secesión del país".
- Del mismo modo, existen otros eventos que demuestran la problemática de los intentos separatistas, los que han sido evaluados por el Tribunal Constitucional en la sentencia 12 de octubre de 2010, recaída en el expediente N°0034-2009-AI/TC que declara inconstitucional el artículo 1 de la Ordenanza Municipal N°029-GPH de fecha 28 de octubre 2003, que dispone el cambio de denominación de Municipalidad Provincial de Huaraz a la de Gobierno Provincial de Huaraz, por cuanto, "un Estado unitario descentralizado es meramente un Estado unitario complejo, es decir, aquel en el que la descentralización solamente se presenta en el ámbito administrativo, más no en un ámbito político"²⁸.

Como ya se ha desarrollado, al examinar la referida sentencia, ha quedado claro que el poder del Estado es uno e indivisible. La división de funciones no determina de manera alguna la fragmentación del poder, sino que constituye una premisa necesaria para el mejor desempeño del Estado. La descentralización no implica la fragmentación de la unidad de nuestro Estado.

- Por otro lado se tiene el caso de la Ordenanza Regional N.º 007-2004-CR/GOB.REG.TACNA, cuyo texto excedía las competencias de los gobiernos regionales e invadía algunas competencias que solo corresponden al gobierno nacional. Al pronunciarse el Tribunal Constitucional sobre la constitucionalidad, señaló lo siguiente:

²⁸ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de fecha 12 de octubre de 2010 recaída en el expediente N°0034-2009-AI/TC. Fundamento Jurídico 7. Disponible en: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00034-2009-AI.html>

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3892/2022-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 325 DEL CÓDIGO PENAL E INCORPORA AGRAVANTE AL DELITO DE ATENTADO CONTRA LA INTEGRIDAD NACIONAL

"[...] si bien, los órganos de gobierno regional o local poseen autonomía política, económica y administrativa no debe olvidarse que estos forman partes de un ordenamiento presidido por la Constitución, de modo que, sus relaciones deben respetar las reglas inherentes al principio de lealtad constitucional, que impone a cada sujeto institucional el deber de ejercitar sus propias competencias, teniendo en cuenta los efectos que sus decisiones pueden ocasionar en otros niveles constitucionales²⁹".

- Otro caso en el cual los Gobiernos Regionales han desconocido el ordenamiento constitucional y los intereses del Estado, ha sido tratado en la sentencia del tribunal constitucional del 27 de setiembre de 2005 recaída en los expedientes acumulados N°0020-2005-131/TC y N°0021-2005-PUTC que declara inconstitucional los artículos 1, 2 y 3 de la ordenanza regional N°31-2005-GRC/CRC promulgada por el gobierno regional del Cusco, que declara a la planta de la hoja de coca como patrimonio regional natural-biológico cultural-histórico del Cusco y como recurso botánico integrado a la cultura y cosmovisión del mundo andino y las costumbres y tradiciones culturales y medicinales, reconociendo como zonas de producción tradicional de carácter legal de la planta de hoja de coca a determinados valles del Cusco.
- Asimismo, las ordenanzas regionales N°015-2004-CR-GRH y N° 027-2005-E-CR-GRH promulgadas por el gobierno regional de Huánuco, que declara la legalidad del cultivo de hoja de coca en la jurisdicción del gobierno regional de Huánuco para el consumo directo en la modalidad de chacqueo con fines medicinales, ceremoniales y de industrialización lícita. Como se desarrollará más adelante, los niveles de gobierno subnacionales (regionales y locales) enmarcan su autonomía dentro del deber de cooperación leal, o de lealtad regional, en la consecución de los fines estatales y no su contradicción.

²⁹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de fecha 06 de mayo de 2010 recaída en el expediente 00011-2008-PI/TC. Fundamento Jurídico 28. Disponible en: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00011-2008-AI.html>

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"*

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3892/2022-
CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 325 DEL CÓDIGO
PENAL E INCORPORA AGRAVANTE AL DELITO DE
ATENTADO CONTRA LA INTEGRIDAD NACIONAL**

Como se puede apreciar, existen varias oportunidades en que los gobernadores regionales han atentado contra el carácter unitario e indivisible del Estado, por lo que consideramos que sí deberían existir previsiones normativas que sancionen dichos actos para evitar ocurrencias similares en el futuro.

Adicionalmente, se recuerda lo señalado en la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 00014-2009-PI/TC³⁰, que estableció que la potestad normativa de los gobiernos regionales y municipales no puede ser ejercida soslayando el resto del ordenamiento nacional; puesto que la autonomía política, económica y administrativa de los gobiernos subnacionales, no debe ser confundida con autarquía. Así ha señalado en los siguientes términos:

"[...] 15. La Constitución dispone que tanto los gobiernos regionales como los municipales tienen una autonomía política, económica y administrativa. Esta autonomía debe ser comprendida como la "potestad de proveer a la protección de intereses propios y, por tanto, de gozar y disponer de los medios necesarios para obtener una armoniosa y coordinada satisfacción de los propios intereses" [STC 0013-2003-AI/TC, fundamento 6]. No obstante, esta potestad no puede ser contemplada soslayando el resto del ordenamiento nacional ya que como lo ha expresado este Tribunal a lo largo de su jurisprudencia, la autonomía no debe ser confundida con autarquía. Más aún, cuando se ha reconocido a la protección de la persona humana como el fin primordial del Estado, y se ha prevenido también protección en su condición de consumidor y usuario, se concluye que debe ser protegida también respecto a los costos irrazonables e injustificados que resulten de una inadecuada concepción de un gobierno municipal eminentemente recaudador, que rehúye reconocerse básicamente como servidor de sus vecinos, así como facilitador y promotor de las iniciativas económicas que benefician a los consumidores [...]" [Énfasis agregado].

³⁰ Tribunal Constitucional. Sentencia de fecha 25 de agosto de 2010, recaída en el expediente 00014-2009-PI/TC. F.J. 15 y F.J. 17.

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3892/2022-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 325 DEL CÓDIGO PENAL E INCORPORA AGRAVANTE AL DELITO DE ATENTADO CONTRA LA INTEGRIDAD NACIONAL

"17. Como es de apreciarse, las ordenanzas no podrán contravenir normas emitidas por el Poder Legislativo cuando éstas estén fundamentadas y dirigidas a regular aspectos propios del gobierno nacional. En este tipo de casos, claramente se estaría frente a una situación en donde una norma de rango legal -como la ordenanza municipal o regional- no tendría la fuerza activa para derogar o modificar una ley formal emitida por el Congreso de la República, y ésta, por el contrario, despliega una fuerza pasiva frente a tales ordenanzas". [Énfasis agregado].

Esto significa que, el diseño descentralizado de nuestro Estado no se contradice con el carácter unitario de nuestro gobierno, que es además representativo y descentralizado, y que los funcionarios de los gobiernos subnacionales deben ejercer sus competencias dentro del marco del respeto del Estado como único e indivisible, sin que las ordenanzas municipales o regionales puedan contravenir lo dispuesto por el resto del ordenamiento nacional.

12. Sobre el deber de respeto a la Constitución de los funcionarios

Los gobiernos regionales, tiene un deber de cooperación leal, o de lealtad regional, en la consecución de los fines estatales. En consecuencia, no pueden dictar normas o acciones que se encuentren en contradicción con los intereses nacionales. Asimismo, los gobernadores regionales tienen la obligación de facilitar el cumplimiento de la misión constitucionalmente asignada al gobierno nacional, así como a los gobiernos municipales.

Además, tienen la obligación de abstenerse de realizar toda medida que pueda comprometer o poner en peligro el cumplimiento de los fines constitucionalmente asignados a tales instancias de poder estatal y vecinal.

Estos conceptos han sido desarrollados en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en los siguientes términos:

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"*

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3892/2022-
CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 325 DEL CÓDIGO
PENAL E INCORPORA AGRAVANTE AL DELITO DE
ATENTADO CONTRA LA INTEGRIDAD NACIONAL**

"[...] 43. Por ello, los gobiernos regionales tienen la obligación general de respetar la Constitución y las leyes que por encargo de ella limitan su actuación competencial. Y la obligación específica de cooperar con el Gobierno Nacional y los gobiernos locales, cuando éstas precisen de la asistencia regional para el cumplimiento de sus fines.

44. Dicho principio de lealtad regional, se deriva implícitamente de los artículos 189°, 191 ° Y 192° de la Constitución. Opera como una garantía institucional, pues asegura que el proceso de descentralización no degenera en uno de desintegración en el que los gobiernos regionales puedan confundir el principio de autonomía que le ha sido reconocido constitucionalmente (artículo 191°) con los de autarquía o soberanía interna.

45. Si bien el gobierno del Perú es descentralizado, su Estado es uno e indivisible (artículo 43° de la Constitución), motivo por el cual ninguna política descentralizadora puede soportar decisiones gubernativas incompatibles o asistemáticas. Por el contrario, el proceso de descentralización debe ser concebido como el sistema más eficiente para asegurar el desarrollo integral del país.

[...]

48. [...] en los Estados regionales, la unidad estatal continúa siendo el fundamento de la organización y marcha de la estructura del Estado, y consecuentemente, de su sistema jurídico. En un Estado como el nuestro, el principio de unidad resulta determinante al momento de evaluar la atribución de competencias que no se encuentren claramente definidas por el bloque de constitucionalidad, de manera tal que bajo una cláusula de residualidad, prima Jade, la competencia corresponderá al Gobierno Nacional.

[...]

50. La regionalización, así, es incompatible con la autarquía y con el principio de autodeterminación. Estos últimos presuponen la desintegración de la unidad político estatal en tanto que la regionalización su fortalecimiento, dentro de una forma de organización democrática del poder estatal. No puede olvidarse, pues, que tal como reza el artículo 1890 de la Constitución, la organización de los gobiernos nacional, regional y local, dentro de sus

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3892/2022-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 325 DEL CÓDIGO PENAL E INCORPORA AGRAVANTE AL DELITO DE ATENTADO CONTRA LA INTEGRIDAD NACIONAL

determinadas circunscripciones, debe realizarse conforme a la Constitución ya la ley, "preservando la unidad e integridad del Estado y la Nación"³¹.

Asimismo, se destaca que, el bien jurídico que se cautela con la norma penal es la vigencia del orden constitucional y el ejercicio pleno de las atribuciones que la Constitución y las leyes de la república conceden a los poderes del Estado, partiendo de la obligación constitucional del respeto de la supremacía de la Constitución³².

Por otro lado, la falta tiene repercusiones en la paz social, y la situación se agrava cuando son las autoridades regionales las que fomentan estas ideas separatistas y atentan contra la integridad nacional.

13. Desarrollo de la propuesta legislativa

A continuación describiremos la propuesta legislativa planteada por esta Comisión, la que contemplará únicamente la modificatoria del Código Penal, descartando la modificación constitucional planteada. Esto debido a que, esta Comisión considera necesario incorporar como circunstancia agravante cuando son los funcionarios públicos los que incurren en prácticas separatistas, sean estos gobernadores regionales o alcaldes.

13.1. Sobre la inclusión del delito de secesión en el artículo 43 de la Constitución

En primer lugar, expondremos los argumentos por los que esta Comisión no considera necesario que sea incorporada la modificación constitucional:

³¹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de fecha 27 de septiembre de 2005, recaída en los Expedientes 0020-2005-PI/TC 0021-2005-PI/TC. Fundamentos Jurídicos 43 y siguientes.

³² CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.

autodeterminación. Estos últimos presuponen la desintegración de la unidad político estatal en tanto que la regionalización su fortalecimiento, dentro de una forma de organización democrática del poder estatal. No puede olvidarse, pues, que tal como reza el artículo 1890 de la Constitución, la organización de los gobiernos nacional, regional y local, dentro de sus determinadas circunscripciones, debe realizarse conforme a la Constitución ya la ley, "preservando la unidad e integridad del Estado y la Nación".

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3892/2022-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 325 DEL CÓDIGO PENAL E INCORPORA AGRAVANTE AL DELITO DE ATENTADO CONTRA LA INTEGRIDAD NACIONAL

- La propuesta de añadir "desconocer la unidad de la República constituye delito de secesión y se juzga en el fuero común"; no resulta viable puesto que, la adecuada interpretación constitucional correcta de la configuración actual del artículo 43 previsto en la Constitución protege la unidad e independencia de la república, no resulta necesario precisar expresamente que su vulneración será sancionada.
- A criterio de esta Comisión, no resulta adecuado y menos aún necesario que la Constitución Política esté encargada de la creación de tipos penales como se pretenden con la iniciativa legislativa analizada, cuando pretende que se incorpore en el artículo 43 de la Constitución Política que: "desconocer la unidad de la República constituye delito de secesión y se juzga en el fuero común".
- Por otro lado, sería reiterativo e innecesario señalar que este delito sea juzgado en el fuero común, dado que, ya en el artículo 139 de la Constitución, cuyo numeral 3, prevé que ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley, ni sometido a un procedimiento distinto a lo previsto por ley.

Finalmente, cabe indicar que no todo tiene que estar registrado necesariamente de manera expresa en la Constitución para considerar su protección jurídico penal. Además, esta Comisión considera erróneo introducir la definición de secesión que se pretende insertar en el artículo 43 de la Constitución; puesto que contempla únicamente una variable de los modalidades comisivas que pueden llevar a este delito generando una confusión conceptual con la regulación vigente del artículo 325 del Código Penal, cuya redacción, del tipo penal, es amplia, lo cual es necesario para contener cualquier acto que lleve a esta secesión que pueden ir desde la declaración de independencia pasando por cualquier otra acción ejecutiva que lleve al hecho de la secesión.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3892/2022-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 325 DEL CÓDIGO PENAL E INCORPORA AGRAVANTE AL DELITO DE ATENTADO CONTRA LA INTEGRIDAD NACIONAL

13.2. Sobre la inclusión de la circunstancia agravante en el artículo 325 del Código Penal

De todo lo expuesto, se puede colegir que el Estado está legitimado a reprimir las conductas que, pretendan destruir el propio sistema democrático, atacar contra la integridad nacional o amenazar la propia existencia del Estado; y para ello se han previsto sanciones, a través de las normas penales.

A criterio de esta Comisión, resulta necesario prever como circunstancia agravante cuando la conducta de un funcionario público quien, valiéndose de su cargo, atente contra la integridad de la nación; puesto que, además del deber genérico de respeto de las disposiciones constitucionales previsto en el artículo 38 de la Constitución Política del Perú, las autoridades subnacionales (regionales o locales) deben respetar las reglas inherentes al principio de lealtad constitucional, que impone a cada sujeto institucional el deber de ejercitar sus propias competencias, teniendo en cuenta los efectos que sus decisiones pueden ocasionar en otros niveles constitucionales y atendiendo a los fines e intereses del Estado en general.

13.2.1. Sobre el deber reforzado de los funcionarios públicos de respetar los principios constitucionales

Al respecto, debemos recordar algunas disposiciones constitucionales pertinentes. Así tenemos que, el artículo 39 de la Constitución prevé que:

"Artículo 39°.- Todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación [...]".

Mientras que el artículo 45° de nuestra Norma Fundamental prevé lo siguiente:

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3892/2022-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 325 DEL CÓDIGO PENAL E INCORPORA AGRAVANTE AL DELITO DE ATENTADO CONTRA LA INTEGRIDAD NACIONAL

"Artículo 45°.- El poder del Estado emana del pueblo. Quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen. [...]"

Esto implica que, además de la obligación genérica de respeto y observancia a la Constitución prevista en el artículo 38 de la Constitución, los funcionarios públicos, por la naturaleza de sus funciones, tienen un deber especial de ejercer sus facultades con las limitaciones establecidas en la Constitución y en las leyes, en virtud de los Principios de Supremacía de la Constitución y el Principio de Legalidad. Además no se debe olvidar que todos los funcionarios y trabajadores Públicos sirven a la Nación.

En tal sentido, pretender amenazar su integridad constituye no solo una falta al deber de cumplir con lo dispuesto en la Constitución, sino que desvirtúa el fin último de los funcionarios públicos, que es el servicio a la Nación.

Estos argumentos se ven reforzados y confirmados con distintos pronunciamientos del Tribunal Constitucional³³, que ha señalado lo siguiente:

"[...] Para delimitar las competencias de las distintas entidades, debe tenerse en cuenta efectivamente lo establecido en la Constitución, partiendo específicamente de: i) el principio de unidad, ii) el principio de cooperación y lealtad nacional, regional y municipal, y; iii) de la cláusula de taxatividad y cláusula de residualidad. Sobre estos principios este Colegiado ha expresado en la STC 0010-2008-PI/TC, lo siguiente:

Principio de unidad.— De acuerdo con este principio, el Estado peruano es unitario y descentralizado (artículo 43° de la Constitución), esto es, un Estado en el cual los Gobiernos Regionales y Locales no sólo tienen autonomía administrativa,

³³ Véanse las sentencias recaídas en los expedientes N° 0020-2005-PI/TC y N° 0021-2005-PI/TC, N° 0010-2008-PI/TC

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3892/2022-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 325 DEL CÓDIGO PENAL E INCORPORA AGRAVANTE AL DELITO DE ATENTADO CONTRA LA INTEGRIDAD NACIONAL

sino también económica y, lo que es más importante, autonomía política. Por tanto, sus órganos son elegidos por sufragio directo (artículo 191º de la Constitución), y tienen la capacidad de dictar normas con rango de ley (artículo 192. 6 y 200. 4 de la Constitución).

Así pues, la garantía institucional de la autonomía regional [y local] no puede contraponerse, en ningún caso, al principio de unidad del Estado, porque si bien éste da vida a sub-ordenamientos [sic] que resultan necesarios para obtener la integración política de las comunidades locales en el Estado, estos no deben encontrarse en contraposición con el ordenamiento general."

Principio de cooperación, y lealtad nacional y regional.— Este principio implica que el carácter descentralizado del Estado peruano no es incompatible con la configuración de Estado unitario, toda vez que si bien ella supone el establecimiento de órganos de poder territorialmente delimitados, a los cuales se les dota de autonomía política, económica y administrativa, su ejercicio debe realizarse dentro del marco **constitucional y legal** que regula el reparto competencial de los Gobiernos Regionales y Municipales, por lo que de este principio se derivan, a su vez, deberes concretos para ambos.

Así, mientras el Gobierno Nacional debe cumplir el *principio de lealtad regional* [y local] y, por consiguiente, cooperar y colaborar con los Gobiernos Regionales [y Gobiernos locales], estos deben observar el *principio de lealtad nacional*, en la medida en que no pueden afectar a través de sus actos normativos fin estatal alguno, por lo que no pueden **dictar normas que se encuentren en contradicción con los intereses nacionales que se derivan de la Constitución.**

Por consiguiente, la consagración de la autonomía regional [y local] no debe ser entendida como un modo de favorecer tendencias centrífugas o particularistas, sino como un elemento básico en el proceso de

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3892/2022-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 325 DEL CÓDIGO PENAL E INCORPORA AGRAVANTE AL DELITO DE ATENTADO CONTRA LA INTEGRIDAD NACIONAL

descentralización que se viene implementando, el mismo que tiene por objetivo fundamental el desarrollo integral del país.

Principio de taxatividad y cláusula de residualidad.— Si bien es cierto que dicha cláusula no está expresamente reconocida en la Constitución, se entiende reconocida tácitamente en el literal 10) del artículo 192º. Por tanto, las competencias regionales [y locales] sólo serán aquellas que explícitamente estén consagradas en la Constitución y en las leyes de desarrollo constitucional, de modo que lo que no esté expresamente señalado en ellas, será de competencia exclusiva del Gobierno Nacional" [Énfasis agregado].

13.2.2. Sobre el concepto de funcionario público en el ordenamiento penal

Al respecto, se tiene que el artículo 425 del Código Penal

"Artículo 425. Funcionario o servidor público

Son funcionarios o servidores públicos:

1. Los que están comprendidos en la carrera administrativa.
2. Los que desempeñan cargos políticos o de confianza, incluso si emanan de elección popular.
3. Todo aquel que, independientemente del régimen laboral en que se encuentre, mantiene vínculo laboral o contractual de cualquier naturaleza con entidades u organismos del Estado, incluidas las empresas del Estado o sociedades de economía mixta comprendidas en la actividad empresarial del Estado, y que en virtud de ello ejerce funciones en dichas entidades u organismos.
4. Los administradores y depositarios de caudales embargados o depositados por autoridad competente, aunque pertenezcan a particulares.
5. Los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3892/2022-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 325 DEL CÓDIGO PENAL E INCORPORA AGRAVANTE AL DELITO DE ATENTADO CONTRA LA INTEGRIDAD NACIONAL

6. Los designados, elegidos o proclamados, por autoridad competente, para desempeñar actividades o funciones en nombre o al servicio del Estado o sus entidades.
7. Los demás indicados por la Constitución Política y la ley".

Como se puede apreciar, de la lectura del artículo 425 de nuestro Código, este no constituye el concepto de funcionario público, sino que trata de expresar las distintas formas en que una persona puede incorporarse y vincular al Estado con sus actos³⁴.

Esto significa que, el artículo 425 del Código Penal incorpora una relación o listado de *numerus apertus*, es decir, una lista referencial que no se agota en sí misma, para entender los alcances penales de funcionario o servidor público. Así, corresponderá a la labor de los operadores del sistema de justicia identificar si, a fin de cuentas, se encuentran ante una persona que puede vincular al Estado a través de sus actos.

En palabras de MONTOYA VIVANCO, la calidad de funcionario público, podría desprenderse de cada tipo penal en concreto. Así, "El artículo 425" no constituye el concepto de funcionario público. Este se configura a partir del propio tipo penal que contiene el delito funcionarial. En otras palabras, el concepto funcionario público es un elemento normativo/jurídico de cada uno de los delitos contra la administración pública cometidos por funcionarios públicos y, como tal, susceptible de interpretación. Los operadores jurídicos pueden apelar a enunciados de distinta fuente jurídica para dar un contenido razonable al concepto de funcionario público³⁵.

En tal sentido, bastaría mencionar el término funcionario público, para englobar, en cada caso, a las personas que por sus actos se encuentran vinculados al Estado, por sus actos

³⁴ TORRES PACHAS, David. Comentario Académico. Boletín Anticorrupción y Justicia Penal. El Concepto de Funcionario Público y la Casación N° 634-2015. Disponible en: <https://idehpucp.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/2012/07/COMENTARIO2.pdf>

³⁵ MONTOYA, Yvan (Coordinador). Manual de delitos contra la administración pública. Lima: Idehpucp, 2015. Pág. 46.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3892/2022-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 325 DEL CÓDIGO PENAL E INCORPORA AGRAVANTE AL DELITO DE ATENTADO CONTRA LA INTEGRIDAD NACIONAL

y para el caso del artículo 325° del Código Penal, podría incluir a las autoridades elegidas por elección popular, a los miembros de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional, a los que tienen cargos políticos, de confianza, los comprendidos en la carrera administrativa, entre otros, pero que para que pueda ser considerado como agente activo en este tipo penal, debe tener autoridad suficiente, o ser especialmente competente para poner en riesgo la integridad y la soberanía nacional, y poder incurrir en las conductas típicas a las que alude el tipo penal.

Cabe destacar que, corresponderá a los operadores jurídicos determinar, de acuerdo con las circunstancias del caso, si el funcionario en cuestión estaba en la capacidad de cometer el delito de Atentado contra la integridad nacional – secesión.

VI. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO Y EFECTO LA VIGENCIA DE LA NORMA

La presente ley modifica el artículo 325 del Código Penal, la modificatoria planteada tiene la finalidad de incorporar la circunstancia agravante cuando son los funcionarios o autoridades subnacionales los que atentan el carácter unitario e indivisible del Estado peruano y realizan acciones de naturaleza separatista, como se aprecia en el siguiente cuadro:

Cuadro 03

Modificaciones propuestas

TEXTO ACTUAL DE LA LEY ORGÁNICA DP	TEXTO SUSTITORIO PROPUESTO
Art. 325.- Atentados contra la soberanía nacional.	Art. 325.- Atentados contra la integridad nacional
El que practica un acto dirigido a someter a la República, en todo o en parte, a la dominación extranjera o a hacer independiente una parte de la misma, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de quince años.	El que practica un acto dirigido a someter a la República, en todo o en parte, a la dominación extranjera o a hacer independiente una parte de la misma, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de quince años.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3892/2022-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 325 DEL CÓDIGO PENAL E INCORPORA AGRAVANTE AL DELITO DE ATENTADO CONTRA LA INTEGRIDAD NACIONAL

	Cuando el agente sea funcionario o servidor público será reprimido con pena privativa de libertad no menor de veinte años.
--	---

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2023-2024.

VII. ANÁLISIS DE COSTO BENEFICIO

Cuadro 04
Análisis de beneficios

Sujetos	Beneficios
El Estado peruano	- Se reforzará la protección del principio de unidad del Estado. - Se garantizará que los gobiernos subnacionales puedan ejercer sus competencias sin desconocer el carácter unitario del Estado. - Se evitarán nuevas declaraciones de intenciones separatistas por parte de los gobiernos regionales o locales y otros funcionarios públicos, en los términos descritos en el Código Penal. - Se fortalecerá el respeto del principio de lealtad constitucional en especial para los gobernadores regionales y locales.
Ministerio Público, Poder Judicial y Policía Nacional	- Tendrán herramientas necesarias para sancionar de manera adecuada a los funcionarios que atentan contra el carácter unitario del Estado.
Los funcionarios públicos	- Adecuarán el ejercicio de sus competencias al principio de lealtad constitucional y no incurrirán en actos que atenten contra el carácter unitario del Estado.

Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2023-2024.

Los costos o desventajas del texto normativo que se propone aprobar se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 05

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3892/2022-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 325 DEL CÓDIGO PENAL E INCORPORA AGRAVANTE AL DELITO DE ATENTADO CONTRA LA INTEGRIDAD NACIONAL

Análisis de costos

Sujetos	Costos o desventajas
Ministerio Público, Poder Judicial y Policía Nacional	Deberán sancionar de modo diferenciado las actuaciones de los gobiernos locales y regionales y demás funcionarios públicos que atenten contra la integridad nacional.
La Administración Pública en general	- Deberán disponer de mayores recursos humanos y logísticos para asegurar que los gobiernos locales y regionales, y demás funcionarios públicos que puedan cumplir sus funciones, de manera compatible con los intereses nacionales y respetando el carácter unitario del Estado.

Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2023-2024.

VIII. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Constitución y Reglamento, de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la aprobación del proyecto de ley **3892/2022-CR**, con el siguiente texto sustitutorio:

TEXTO SUSTITUTORIO

LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 325 DEL CÓDIGO PENAL E INCORPORA AGRAVANTE AL DELITO DE ATENTADO CONTRA LA INTEGRIDAD NACIONAL

Artículo Único: Modificación del artículo 325 del Código Penal.

Modifíquese el artículo 325 del Código Penal en los siguientes términos:

"Art. 325.- Atentados contra la integridad nacional

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3892/2022-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 325 DEL CÓDIGO PENAL E INCORPORA AGRAVANTE AL DELITO DE ATENTADO CONTRA LA INTEGRIDAD NACIONAL

El que practica un acto dirigido a someter a la República, en todo o en parte, a la dominación extranjera o a hacer independiente una parte de la misma, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de quince años.

Cuando el agente sea funcionario o servidor público será reprimido con pena privativa de libertad no menor de veinte años".

Dese cuenta,

Sala de Sesiones

02 de abril de 2024.



Firmado digitalmente por:
JOSE LUIS ELIAS AVALOS
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/04/2024 18:42:26-0500

MARTHA LUPE MOYANO DELGADO

Presidenta

Comisión de Constitución y Reglamento



Firmado digitalmente por:
MOYANO DELGADO Martha
Lupe FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/04/2024 12:40:55-0500



Firmado digitalmente por:
TUDELA GUTIERREZ Adriana
Josefina FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/04/2024 11:30:08-0500



Firmado digitalmente por:
GONZALES DELGADO Diana
Carolina FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/04/2024 17:13:50-0500



Firmado digitalmente por:
MUÑANTE BARRIOS Alejandro
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/04/2024 16:35:49-0500



Firmado digitalmente por:
ECHAIZ DE NUÑEZ IZAGA
Gladys Margot FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/04/2024 14:42:28-0500



Firmado digitalmente por:
BURGOS OLIVEROS Juan
Bartolome FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/04/2024 11:08:05-0500



Firmado digitalmente por:
CASTILLO RIVAS Eduardo
Enrique FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/04/2024 14:48:22-0500



Firmado digitalmente por:
JUAREZ GALLEGOS Carmen
Patricia FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/04/2024 15:25:38-0500



Firmado digitalmente por:
CHACON TRUJILLO Nilza
Merly FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/04/2024 15:27:50-0500

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3892/2022-
CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 325 DEL CÓDIGO
PENAL E INCORPORA AGRAVANTE AL DELITO DE
ATENTADO CONTRA LA INTEGRIDAD NACIONAL**



Firmado digitalmente por:
CUTIPA CCA/IA Mctor Raul
FAU 20161749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/04/2024 14:53:33-0500



Firmado digitalmente por:
AGUINAGA RECUENCO
Alejandro Aurelio FAU 20161749128
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/04/2024 18:57:22-0500



Firmado digitalmente por:
MARTICORENA MENDOZA Jorge
Alfonso FAU 20161749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/04/2024 13:09:56-0500



Firmado digitalmente por:
MARTICORENA MENDOZA Jorge
Alfonso FAU 20161749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/04/2024 15:32:46-0500

MP Dictámenes

De: mesadepartesvirtual@congreso.pe
Enviado el: miércoles, 10 de abril de 2024 12:51
Para: Elsa Mirella Portugal Sanchez
Asunto: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes
Datos adjuntos: 3a4205b2f1e08d04f30b8368cc577b7d.pdf

[Solicitante]: eportugal@congreso.gob.pe

[Asunto]: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes

[Mensaje]: SE REMITE DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3892/2022-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 325 DEL CÓDIGO PENAL E INCORPORA AGRAVANTE AL DELITO DE ATENTADO CONTRA LA INTEGRIDAD NACIONAL. SE DEJA CONSTANCIA QUE SE ACORDÓ LA DISPENSA DLE TRÁMITE DE APROBACIÓN DEL ACTA PARA EJECUTAR LOS ACUERDOS ADOPTADOS.

[Fecha]: 2024-04-10 12:51:20

[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.