Proyecto de Ley N° 9810/2024-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

"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"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite Documentario
20 DIC. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 2:24 PM.

PROYECTO LEY QUE EXCLUYE A LOS SENTENCIADOS POR DELITOS DE TERRORISMO DE BENEFICIOS PENITENCIARIOS

Las Congresistas de la República, **PATRICIA ROSA CHIRINOS VENEGAS** Y **NORMA MARTINA YARROW LUMBRERAS** Grupo Parlamentario **RENOVACIÓN POPULAR**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE EXCLUYE A LOS SENTENCIADOS POR DELITOS DE TERRORISMO DE BENEFICIOS PENITENCIARIOS

Artículo único. Modificación

Se modifica el artículo 22 del Código Penal, Decreto Legislativo 635, en los términos siguientes:

Firmado digitalmente por: CHIRINOS VENEGAS Patricia Rosa FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/12/2024 14:25:49-0500

"Artículo 22. Responsabilidad restringida por la edad

[...]

Los mayores de ochenta años, por razones humanitarias, afrontarán su condena conforme a los alcances del artículo 288 o del artículo 290 del Nuevo Código Procesal Penal, Decreto Legislativo 957. ***Se exceptúan de este beneficio los sentenciados por el delito de terrorismo.***

Firmado digitalmente por: MUÑANTE BARRIOS Alejandro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/12/2024 09:16:59-0500

Firmado digitalmente por: MUÑANTE BARRIOS Alejandro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/12/2024 09:17:09-0500

Firmado digitalmente por: CORDOVA LOBATON Maria Jessica FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/12/2024 15:13:11-0500

Firmado digitalmente por: JAUREGUI MARTINEZ DE AGUAYO Maria De Los Milagros Jackeline FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/12/2024 12:49:10-0500

Firmado digitalmente por: ZEBALLOS APONTE Jorge Arturo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/12/2024 12:33:19-0500

Firmado digitalmente por: CICCIA VASQUEZ Miguel Angel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/12/2024 12:10:32-0500

Firmado digitalmente por: YARROW LUMBRERAS Norma Martina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/12/2024 12:04:01-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

FUNDAMENTO DE LA PROPUESTA

A finales del siglo XX, el terrorismo en el Perú se alimentó de una narrativa violenta basada en la lucha de clases, atrayendo a miles de personas hacia la lucha armada. Durante los años noventa, el periodo más intenso de enfrentamiento, las políticas de Estado lograron derrotar a los movimientos subversivos y condenar a sus principales líderes, incluido Abimael Guzmán, cabecilla de Sendero Luminoso.

Sin embargo, muchos miembros de rangos medios y bajos de estas organizaciones enfrentaron severas penas por terrorismo y traición a la patria, de acuerdo con la legislación penal de emergencia de la época. Esto no solo implicó largas condenas, sino también una marcada estigmatización social que continúa afectando hasta hoy.

Entre 1980 y 2000, el Perú enfrentó un periodo de violencia que causó graves daños psicológicos, afectando la identidad de las personas y las relaciones familiares y comunales. Según cifras del Ministerio del Interior, el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y Sitios de Entierro (RENADE) reportó en 2018 que 20,329 personas desaparecieron durante este periodo, de las cuales solo el 4.5% (865) han sido encontradas y restituidas a sus familias. Asimismo, el Registro Único de Víctimas indicó hasta julio de 2019 que el número de víctimas fatales ascendió a 30,712, mientras que 109,223 personas sufrieron desplazamientos, torturas, violaciones sexuales y otras afectaciones.

Además, este periodo de violencia tuvo graves consecuencias económicas, con la destrucción de infraestructura y recursos productivos, especialmente en comunidades rurales. La violencia provocó el desplazamiento masivo de miles de personas, en su mayoría poblaciones vulnerables, de bajos recursos y niveles educativos, incluyendo a quechuas y pueblos originarios amazónicos como los ashaninkas, shipibo- conibos y otros. Estas comunidades sufrieron el impacto directo en sus territorios y modos de vida, agravando su situación de pobreza y exclusión.[1]

JURISPRUDENCIA ANTITERRORISTA

Las Leyes contra el terrorismo ha evolucionado significativamente desde las décadas de 1980 y 1990, cuando el país enfrentó el periodo más cruento de violencia interna. Ante la magnitud de los actos terroristas perpetrados por organizaciones como Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru, el Estado implementó un marco normativo de emergencia, caracterizado por su severidad.

Entre estas normas se encuentra el Decreto Legislativo 25475, que estableció penas extremas para delitos de terrorismo y la figura de traición a la patria, lo que permitió procesar a los responsables con rapidez, pero también generó controversias por su impacto en los derechos fundamentales de los acusados.[2]

---

[1] https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1413098/DWP%20-%20POLITICA%20DE%20LUCHA%20CONTRA%20EL%20TERRORISMO.pdf
[2] https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2022/00005-2020-AI.pdf

Uno de los puntos resaltantes fue la implementación de tribunales "sin rostro" y juicios sumarios, mecanismos que, aunque efectivos para condenar a líderes terroristas como Abimael Guzmán, fueron criticados por organismos internacionales al considerar que violaban derechos al debido proceso. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en casos como *Castillo Petruzzi vs. Perú* y *Lori Berenson vs. Perú*, estableció precedentes al declarar que estas medidas no cumplían con los estándares internacionales de justicia, obligando al Estado a modificar su marco legal y reabrir procesos con mayores garantías.

En respuesta a estos fallos, el Estado peruano promulgó nuevas leyes que garantizaran procedimientos más justos, como el Decreto Legislativo 957, Código Procesal Penal, que introdujo juicios orales y transparentes. Sin embargo, estas reformas también permitieron la revisión de sentencias de numerosos condenados por terrorismo, lo que abrió la puerta a que algunos líderes y miembros de estas organizaciones accedieran a beneficios legales como la reducción de penas o libertad condicional. Esto generó debate sobre si el sistema estaba siendo lo suficientemente riguroso para prevenir riesgos de reincidencia o reorganización subversiva.[3]

A lo largo de los años, la legislación antiterrorista ha evolucionado, y la jurisprudencia de la Corte Suprema y la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha obligado al país a revisar varios aspectos de las leyes relacionadas con el terrorismo, en especial en lo que respecta a las penas y los beneficios para los condenados. Las reformas legales han tratado de ofrecer un enfoque más justo, pero aún persiste el desafío de mantener la seguridad sin recurrir a mecanismos que puedan ser percibidos como injustos o desproporcionados.

En la actualidad, la jurisprudencia peruana sigue enfrentando retos importantes en este ámbito. Casos recientes han planteado cuestiones sobre la proporcionalidad de las penas y la aplicación de beneficios penitenciarios, especialmente para terroristas de avanzada edad. La legislación penal establece que las normas deben equilibrar los principios de justicia y reinserción social, pero esto genera tensiones en delitos de alto impacto social como el terrorismo, donde la memoria histórica y el daño a las víctimas demandan un enfoque más restrictivo para garantizar la seguridad ciudadana.

SENTENCIADOS POR TERRORISMO

La mayoría de los sentenciados, como Abimael Guzmán, Félix Ayacucho y Víctor Polay Campos, fueron líderes de estas organizaciones terroristas, quienes orquestaron ataques violentos que resultaron en miles de muertes y desplazamientos. Algunos de estos sentenciados han mantenido su lealtad a sus ideologías, incluso en prisión, lo que ha generado debates sobre la eficacia de la rehabilitación y la reinserción de estos individuos en la sociedad.

El encarcelamiento de figuras como Guzmán e Iparraguirre, quienes fueron los máximos líderes de Sendero Luminoso, simboliza un conflicto, mientras que algunos sectores de la sociedad y organizaciones internacionales consideran que estos individuos deben cumplir sus condenas sin posibilidad de indulto, otros argumentan que el trato hacia ellos refleja una falta de comprensión sobre las raíces sociales y

[3] Decreto Legislativo 957, Código Procesal Penal

económicas del terrorismo en el país. Esto ha llevado a debates sobre la verdadera naturaleza de sus crímenes y la pregunta de si, después de tantos años, los sentenciados aún representan una amenaza para la seguridad nacional.

Si bien se logró desmantelar las principales estructuras de Sendero Luminoso y el MRTA, las comunidades que vivieron bajo el yugo de estos grupos terroristas nunca pudieron recuperarse completamente del trauma. Los efectos psicológicos de la violencia, los desplazamientos forzados y la pérdida de vidas humanas han dejado cicatrices profundas, que siguen siendo parte del legado de la violencia en Perú. Al mismo tiempo, el proceso judicial también ha estado marcado por el cuestionamiento de si se han hecho suficientes esfuerzos para reparar las injusticias sufridas por las víctimas del terrorismo. El equilibrio entre justicia, reparación y reconciliación sigue siendo un desafío para el país, mientras se analizan las decisiones tomadas respecto a los sentenciados y el futuro de la memoria histórica.

Tabla N° 01

SENTENCIADOS POR TERRORISMO

Sentenciados	Edad
Margot Liendo Pachas fue una militante de Sendero Luminoso, desempeñando un papel destacado dentro de la organización terrorista. Fue capturada en 1992 durante la desarticulación de la cúpula senderista, y posteriormente condenada por su participación en actos de terrorismo.	75 años
Elena Iparraguirre Revoredo, conocida como "Camarada Miriam", fue la número dos de Sendero Luminoso y pareja de Abimael Guzmán, líder de la organización. Participó activamente en la planificación de actos terroristas durante el conflicto armado interno en el Perú, siendo responsable de múltiples crímenes contra la humanidad. Capturada en 1992 junto a Guzmán, fue condenada a cadena perpetua por terrorismo y traición a la patria. Su figura sigue siendo simbólica dentro de los remanentes ideológicos del terrorismo, lo que ha generado preocupación sobre la posibilidad de que pueda beneficiarse de libertades condicionales u otros mecanismos legales que pongan en riesgo la seguridad del país.	77 años

Fuente: Elaborado despacho Congresal

La exclusión de los terroristas de los beneficios contemplados en el artículo 22 del Código Penal es esencial para preservar la seguridad nacional y el orden democrático en el Perú. Como se observa en la Tabla 1, personas como Margot Liendo o Elena Iparraguirre, quienes desempeñaron roles de liderazgo en organizaciones subversivas, representan un peligro latente para la sociedad. Su ideología radical y la capacidad de influir en otros no desaparecen con el tiempo, y permitirles acceder a beneficios humanitarios podría abrir espacios para el resurgimiento de actividades subversivas. Por ello, resulta imprescindible que estos individuos permanezcan en prisión, cumpliendo íntegramente sus penas.

El contexto de hacinamiento en los penales fue una de las principales razones para aprobar las modificaciones al artículo 22 del Código Penal, que contempla beneficios para mayores de ochenta años por razones humanitarias y deja en potestad del Poder Judicial la aplicación de la medida para variar su pena a comparecencia restringida o cárcel domiciliaria. Cabe precisar que, la superpoblación en los penales refleja una crisis estructural en el sistema penitenciario peruano, que dificulta tanto la rehabilitación de los internos como la administración de justicia. Sin embargo, las políticas destinadas a aliviar esta situación no deben ser aplicadas indiscriminadamente, especialmente en casos de terrorismo, debido a los riesgos que representan para la seguridad pública.

En este marco, la propuesta legislativa para modificar el artículo 22 del Código Penal tiene como objetivo excluir explícitamente a los condenados por terrorismo de estos beneficios. Esta medida no solo refuerza el principio de proporcionalidad en la justicia, sino que también evita que los vacíos legales sean aprovechados por quienes han cometido los delitos más graves contra el Estado. La iniciativa asegura que las consideraciones humanitarias no comprometan el bienestar colectivo ni den lugar a interpretaciones que favorezcan la impunidad.

La exclusión de los terroristas de estos beneficios es también una herramienta crucial para prevenir riesgos a futuro. Las personas condenadas por terrorismo, especialmente aquellas con influencia ideológica y liderazgo, pueden continuar siendo un factor desestabilizador incluso desde fuera de la cárcel. Limitar su acceso a beneficios garantiza que las medidas humanitarias no se conviertan en una amenaza para la paz y la seguridad nacional.

RAZÓN Y FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

La determinación eficaz, bajo la premisa de la interpretación jurídica y competencias de los operadores de justicia debe ceñirse claramente en sus decisiones, ante ello tomamos como argumento vinculante lo señalado por el tribunal en los casos de leyes especiales y sus modificatorias:

> *"...En ese contexto, cuando el artículo 103° de la Constitución estipula que "pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por la razón de la diferencia de las personas", no hace sino reclamar la objetividad, la razonabilidad, la proporcionalidad y la racionalidad que deben fundamentar toda ley especial. En este caso, la "cosa" regulada en la norma objeto de control en el presente caso, está dirigida a la determinación del valor de mercado de determinados productos que cumplan con las condiciones establecidas por la norma cuestionada..."*[4].

Así mismo debemos señalar que las especificaciones normativas y la preservación de la estabilidad jurídica del país permitirá garantizar un marco constitucional y legal estable adecuado a los requerimientos legales de la sociedad, puesto que, si las normas no mantienen su objetivo o espíritu legal de su propia reforma, nunca se podrá tomar una decisión correctamente informado.

---

[4] *Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 00021-2011-PI/TC, de fecha 18 de setiembre de 2012.*

Podemos señalar respecto a la interpretación de los operadores de justica del artículo 22 del Código Penal, Decreto Legislativo 635[5]. que podrían sustentar el por qué su modificatoria y especificación, propuesta en la presente iniciativa legislativa.

> *"...Si se hace una interpretación sistemática, deben primar estas excepciones para que mañana no salgan libres violadores, sicarios, terroristas", expresó. "Los congresistas debieron señalar que regirán las mismas excepciones de la responsabilidad restrictiva general, pero no lo hicieron. Entonces, si se hace una interpretación muy literal de la ley, mañana tendrían que salir todos los mayores de 80 años, incluidos terroristas; pero si se hace una interpretación sistemática, esto podría impedirse...".*
>
> *"...el juez tendría que motivar por qué si tiene más de 80 años, no debería cumplir su pena en libertad". "En el caso de un terrorista, el juez podría decir que no le asisten razones humanitarias, que existe riesgo latente de fuga, y declarar infundada la solicitud...".*

II.- MARCO NORMATIVO

1. Constitución Política del Perú
2. Reglamento del Congreso de la República
3. Decreto Legislativo 635, Código Penal
4. Decreto Legislativo 957, Código Procesal Penal

III.- EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La propuesta legislativa se ajusta a la Constitución Política del Perú y a disposiciones del Código Penal. En cuanto a la modificación del artículo 22 del Código Penal, que establece atenuantes como la edad avanzada, la vigencia de esta norma plantea el desafío de equilibrar la justicia con la protección de la seguridad nacional. Si bien la ley permite reducir las penas por motivos humanitarios, su aplicación a individuos condenados por terrorismo ha sido controversial. El riesgo de que aquellos responsables de graves crímenes terroristas, como los líderes de Sendero Luminoso y el MRTA, puedan beneficiarse de estas reducciones de penas es una preocupación, ya que muchos de estos individuos siguen representando una amenaza latente para la estabilidad del país. Modificar esta disposición legal sería un paso necesario para garantizar que la justicia sea proporcional al daño causado, excluyendo de estos beneficios a los sentenciados por terrorismo.

---

[5] *"Ley 32181 podría beneficiar a procesados como Alejandro Toledo y Aníbal Torres: las otras implicancias de la norma"; https://elcomercio.pe/politica/justicia/congreso-ley-32181-podria-beneficiar-a-procesados-como-alejandro-toledo-y-anibal-torres-las-otras-implicancias-de-la-polemica-norma-eliminacion-de-la-detencion-preliminar-poder-judicial-noticia/?ref=ecr*

IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El análisis costo-beneficio de la propuesta legislativa para modificar el artículo 22 del Código Penal revela que esta iniciativa no generará un gasto adicional para el Tesoro Público. Por el contrario, representa una oportunidad para fortalecer la seguridad nacional y garantizar la justicia sin incrementar significativamente los costos fiscales. La modificación propuesta busca excluir a los sentenciados por terrorismo de los beneficios de reducción de penas, asegurando que aquellos individuos que han cometido crímenes de tal magnitud no puedan reinsertarse en la sociedad sin una evaluación rigurosa y bajo estricta supervisión. Esta medida no solo protege la seguridad pública, sino que también evita el riesgo de la reorganización de redes subversivas, lo que a largo plazo puede prevenir gastos adicionales derivados de futuras amenazas terroristas.

En cuanto al impacto financiero, el proyecto no requiere un gasto extraordinario para su implementación, ya que no supone la creación de nuevas estructuras o la contratación de personal adicional en el sistema de justicia o el sistema penitenciario. De hecho, al asegurar que los individuos condenados por terrorismo no puedan beneficiarse de la reducción de penas, se facilita una gestión más eficiente de las sentencias, reduciendo la necesidad de intervenciones o recursos adicionales relacionados con la reintegración de estos individuos a la sociedad. Al contrario, esta medida puede optimizar el uso de los recursos ya disponibles en el sistema penitenciario, evitando el riesgo de que aquellos que representan un peligro para la sociedad obtengan beneficios sin la debida supervisión.

Además, la modificación contribuye a la estabilidad política y social, lo que indirectamente favorece la economía del país. Al garantizar que los responsables de crímenes terroristas permanezcan bajo condena y no puedan reorganizarse, se refuerza la paz social, promoviendo un ambiente de mayor confianza en las instituciones del Estado y en el sistema judicial. Esta estabilidad es clave para atraer inversiones y promover el desarrollo económico, lo que beneficia a largo plazo las finanzas del país.

V.- VINCULACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa guarda concordancia con el Acuerdo Nacional, particularmente con el objetivo I. Democracia y Estado de Derecho específicamente con el punto 9. Política de Seguridad Nacional

VI.- RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON LA AGENDA LEGISLATIVA PARA EL PERIODO ANUAL DE SESIONES 2023-2024

En cuanto a la conexión con la Agenda Legislativa del Congreso de la República para el período de sesiones anuales de 2023-2024, es importante destacar que este proyecto de ley está vinculado con el siguiente tema:

7. ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA Y FORTALECIMIENTO DEL CIVISMO Y DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

9. POLÍTICA DE SEGURIDAD NACIONAL