



BANCADA DE RENOVACIÓN POPULAR

"Decenio de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres"
"Año de la Recuperación y Consolidación de la Economía Peruana"



Firmado digitalmente por:
BAZAN CALDERON Diego
Alonso Fernando FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/01/2025 11:10:34-0500

PROYECTO DE LEY QUE EXCLUYE DE BENEFICIO PENITENCIARIOS A LOS SENTENCIADOS POR DELITOS GRAVES

Los congresistas de la república de la **BANCADA RENOVACIÓN POPULAR**, a iniciativa de la congresista **MARÍA DE LOS MILAGROS JACKELINE JÁUREGUI MARTÍNEZ DE AGUAYO**, en ejercicio de las facultades que les confiere el artículo 107º de la Constitución Política del Perú y de conformidad con lo establecido en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presentan la siguiente propuesta legislativa:

I. FÓRMULA LEGAL

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

Artículo único. Modificación

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

"Artículo 22. Responsabilidad restringida por edad (...)

Los mayores de ochenta años, por razones humanitarias, ~~enfrentarán 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 los delitos de organización criminal, violación de la libertad sexual, trata de personas, homicidio calificado, homicidio calificado por la condición oficial del agente, feminicidio, sicariato, conspiración para el delito de sicariato y ofrecimiento para el delito de sicariato, extorsión, secuestro, robo agravado, tráfico ilícito de drogas, terrorismo, terrorismo agravado, apología, genocidio, desaparición forzada, tortura, atentado contra la seguridad nacional y traición a la Patria, o los sentenciados con pena privativa de la libertad no menor de veinticinco años o cadena perpetua".**



Firmado digitalmente por:
HERRERA MEDINA Noelia
Rossvith FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/01/2025 10:30:56-0500



Firmado digitalmente por:
CICCIA VASQUEZ Miguel
Angel FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/01/2025 15:48:27-0500



Firmado digitalmente por:
TRIGOZO REATEGUI Cheryl
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/01/2025 17:14:27-0500

Lima, enero de 2025



Firmado digitalmente por:
MUÑANTE BARRIOS Alejandro
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/01/2025 13:08:23-0500



Firmado digitalmente por:
MUÑANTE BARRIOS Alejandro
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/01/2025 13:08:37-0500



Firmado digitalmente por:
MEDINA MUÑOZ Ricardo
Ricardo FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/01/2025 16:27:04-0500



Firmado digitalmente por:
JAUREGUI MARTINEZ DE AGUAYO Maria De Los Milagros
Jackeline FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/01/2025 13:46:01-0500



Firmado digitalmente por:
ZEBALLOS APONTE Jorge
Arturo FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/01/2025 15:15:05-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. JUSTIFICACIÓN Y PROBLEMÁTICA

1. Del *ius puniendi* del Estado y su política penal de beneficios penitenciarios

El *ius puniendi* del Estado es entendido como la potestad que se manifiesta en el aspecto coercitivo de las normas y, por otro, que es también objeto de la regulación de las mismas; así, el ejercicio de su poder punitivo está determinado por las opciones sociales y políticas que haya adoptado en relación con la organización de la comunidad, en general. Por lo tanto, la política criminal del Estado se halla encuadrada y condicionada por su política social general.

En este sentido, la persecución y sanción de conductas delictivas en un Estado social y democrático de derecho **implica el diseño general de las políticas criminales** las que no se agotan con la descripción típica de estos ilícitos sino también, entre otros, **con la ejecución y cumplimiento de la pena**. Así, el *ius puniendi* del Estado funciona con sus limitaciones dentro de un marco penal de la Constitución, bajo los estándares internacionales referidos a la protección de derechos fundamentales y en estricta observancia de los fines de la pena.

En consecuencia, el Estado en ejercicio de su potestad punitiva diseña las políticas criminales que incluyen el deber de protección de la ciudadanía en general y la finalidad resocializadora del régimen penitenciario. Así, nuestra Constitución ha establecido estos fines como principios que han de trazar la política criminal sirviendo muchas veces como límites al legislador y otras como obligaciones para hacer efectivo los derechos fundamentales de la población. En tal sentido muchas veces se han generado antinomias (tensiones) entre estos dos fines: uno, que persigue la intimidación y la protección de la sociedad y; el otro que busca la resocialización del penado a la sociedad. En ese entender, es necesario tomar postura de cuál es el principio que se debe imponer dentro de un Estado democrático y de derecho como política criminal en defensa de los intereses de la colectividad respecto de los delitos graves en lo que respecta a beneficios penitenciarios.

2. De los fines de la penal en nuestro sistema penal

2.1 Del fin preventivo especial de la pena

Nuestra Constitución sumándose a las concepciones que garantizan a la persona condenada un tratamiento penitenciario acorde a su condición de tal, ha asumido la teoría de la prevención especial de la pena, regulando expresamente dicha concepción en el artículo 139° inciso 22) de nuestra constitución, que establece: "El principio de que el Régimen penitenciario

*tiene por objeto la reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad."*¹

En esa misma línea de orden constitucional, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala: "(e)l régimen penitenciario constituirá un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados"; siendo que al respecto el Tribunal Constitucional lo ha conceptualizado como un principio constitucional – penitenciario.

Al respecto, del marco conceptual antes referido, la prevención especial hace referencia al procedimiento que tiene como objetivo la "resocialización" de los internos sometidos a un régimen penitenciario. Precisando que el concepto de resocialización, si bien no se encuentra expresamente regulado en nuestra Constitución, sin embargo, se puede deducir de los fines que la establece; siendo ello así, "la resocialización" comprende tanto el proceso reeducativo como el resultado, la reincorporación social del penado a la sociedad, sin que se descuide tampoco la comprensión jurídica de este resultado y que es determinada por la rehabilitación"², entendiéndose por este último concepto como la "recuperación" del ciudadano que ha cumplido su condena, de todos sus derechos en igualdad de condiciones que los demás ciudadanos libres.

En ese orden de ideas, la justificación de la pena privativa de la libertad es, a la vez, la protección de la sociedad contra el delito, para lo cual se pretende que, mediante la resocialización, el delincuente sentenciado, una vez liberado, no solamente quiera respetar la ley y proveer a sus necesidades, sino también que sea capaz de hacerlo."³

Este fin constitucional que busca la "resocialización" de los internos, genera en algunos casos una antinomia con la obligación del Estado de proteger a la población de las amenazas contra su seguridad y la del mismo Estado de derecho en sí; en esa medida, **el Estado al desarrollar la política criminal y otorgarle una finalidad intimidatoria a la pena, desarrolla también medidas en cumplimiento de su obligación de "protección" de la población, dentro de las cuales se encuentra la restricción de algunos beneficios penitenciarios** sobre todo cuando corresponde legislar respecto a delitos graves.

2.2 Del fin preventivo general de la pena

Siendo que tal como ya se refiere *supra*, nuestro ordenamiento constitucional ha reconocido como finalidad al régimen penitenciario los fines preventivos especiales; así también la Constitución ha establecido en el artículo 44° primer párrafo una "finalidad preventivo general de la pena", al señalar

¹ "Artículo 139º.- Son principios y derechos de la función jurisdiccional:

(...)

22. El principio de que el régimen penitenciario tiene por objeto la **reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad**". (El énfasis es agregado nuestro).

² Montoya, Yvan. En "La Constitución comentada" T. II Gaceta Jurídica. Comentario al artículo 139º inciso 22) de la Constitución. Lima 2005.

³ STC N° 0010-2002-AI/TC.FJ 208.

literalmente que: *"Son deberes primordiales del Estado: **defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.**"*⁴ (El énfasis es agregado nuestro).

En ese entender, el Estado tiene la obligación de proteger entre otros a la población de las amenazas contra su seguridad, para lo cual debe trazar políticas criminales otorgando una finalidad intimidatoria o integrativa a la pena. Solo de esta manera es posible justificar la necesidad de imponer y ejecutar una pena privativa de la libertad a un condenado, aunque éste no requiera ser resocializado. Por ello, el Estado diseña políticas criminales a fin de asegurar la seguridad de la población y el orden público interno, siendo que ello incluye la dación o restricción de algunos beneficios penitenciarios de las personas privadas de su libertad durante la ejecución de la misma.

Siendo ello así, la Constitución le ha otorgado al legislador un amplio margen de acción para elaborar las políticas criminales del Estado en salvaguarda y protección de la población, señalando al respecto, en el artículo 8° del texto constitucional, solo a manera enunciativa en lo que respecta a los derechos sociales y económicos vinculados a la salud y seguridad pública, que: *"El Estado combate y sanciona el tráfico ilícito de drogas. Asimismo, regula el uso de los tóxicos sociales"*, con lo cual queda de manifiesto que la finalidad de prevención general de la pena, como política pública es luchar frontalmente contra este flagelo social, no solo sancionando con pena, sino que haciendo que esta se cumpla en su integridad en un establecimiento penitenciario.

Considerando esta finalidad, el Estado peruano no puede dejar de cumplir sus obligaciones constitucionales de salvaguarda y seguridad de la ciudadanía. Al respecto, el Tribunal Constitucional ponderando los valores que los sostienen en abstracto, esto es, los bienes constitucionales protegidos como el orden público, la seguridad colectiva, la salud pública, la vida, la libertad, el patrimonio, la soberanía, la defensa de la democracia y el Estado de derecho, etc., en fin, el bienestar general, siendo que estos valores ocupan un rol delimitador de los principios y derechos del régimen penitenciario a optar por parte del Estado como política pública respecto a beneficios penitenciarios. En efecto, considerando el principio de resocialización del régimen penitenciario y la naturaleza de los ilícitos graves cometidos en contra de la ciudadanía y el orden democrático dentro del Estado, se puede colegir que el Estado opta por la predominancia del fin preventivo general de la pena, más aún si de ello depende la protección de los bienes constitucionales relevantes y la propia auto conservación del mismo Estado⁵.

⁴ "Artículo 44°.- Son deberes primordiales del Estado: **defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación**". (El énfasis es agregado nuestro).

⁵ STC N° 0033-2007-PI/TC.FJ 42, de fecha 13 de febrero de 2009.

En esa línea de análisis, se tiene que el legislador puede y debe en los límites de lo razonable hacer prevalecer tendencialmente una u otra finalidad de la pena, pero con la condición de que ninguna de ellas desaparezca, más aún cuando nos encontramos frente a una regulación de los delitos más graves que causan zozobra dentro de la sociedad y los cimientos del mismo Estado, como son los delitos que se pretende excluir de beneficios penitenciarios en la presente iniciativa legislativa; siendo que estos comprometen la intangibilidad de las funciones públicas y de los más altos fines del Estado, por cuanto afectan piedras angulares para la cohesión y la seguridad tanto del interés general como el orden público, económico y social dentro del Estado.

En consecuencia, debido a la naturaleza lesiva y atentatoria de los delitos graves; y, considerando las consecuencias lesivas que genera en el Estado, **se ha implementado políticas criminales en las que el legislador en uso de sus facultades constitucionales** en esta materia ha optado por elaborar leyes que permitan una lucha eficaz contra este azote criminal. Siendo ello así, se tiene que, respecto a estos delitos graves, la Constitución ha establecido optar por una finalidad preventivo general e intimidatoria, a fin de proteger y salvaguardar a la sociedad y al mismo Estado ya que este tipo de delitos pluriofensivos afecta nuclearmente su propia existencia; lo que no quiere decir que en modo alguno, que el principio resocializador del régimen penitenciario quede vaciado totalmente de contenido.

2.3 De los beneficios penitenciarios y la finalidad resocializadora de la pena

Al respecto, se tiene determinado por parte del Tribunal Constitucional que "los beneficios penitenciarios no son derechos fundamentales, sino garantías previstas por el derecho de ejecución penal, cuyo fin es concretizar el principio constitucional de resocialización y reeducación del interno. En efecto, a diferencia de los derechos fundamentales, **las garantías no engendran derechos subjetivos, de ahí que puedan ser limitadas**. Las garantías persiguen el aseguramiento de determinadas instituciones jurídicas y no engendran derechos fundamentales a favor de las personas. Por otro lado, **no cabe duda de que aun cuando los beneficios penitenciarios no constituyen derechos, su denegación, revocación o restricción de acceso a los mismos, debe obedecer a motivos objetivos y razonables**".⁶ (El énfasis es agregado nuestro).

Siendo ello así, tenemos que los beneficios penitenciarios son considerados como garantías que coadyuvan a la reinserción del interno en la sociedad; por ende, no constituye un derecho que pueda ser exigido por el solo motivo de reunirse los requisitos formales; en consecuencia, es necesario determinar si la restricción de los beneficios penitenciarios vulnera o vacía de contenido los fines resocializadores del régimen penitenciario.

⁶ STC Nº 2700-2006-PHC.

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha establecido que la no concesión de "determinados" beneficios penitenciarios no vulnera necesariamente la finalidad resocializadora del régimen penitenciario establecido en la Constitución, pues la no concesión de determinados beneficios penitenciarios para delitos graves, como los condenados por el delito de terrorismo u otros de lesa humanidad, no es, *per se*, contrario a lo regulado en el inciso 22) del artículo 139º de la Constitución antes referido.

Así, se tiene que los beneficios penitenciarios restringidos de ninguna manera vacían de contenido el fin resocializador que la Constitución ha establecido referente al régimen penitenciario, toda vez que estas medidas son razonables y las realiza en cumplimiento de las obligaciones que el mismo Estado tiene regulado en la Constitución (Artículo 44º primer párrafo), ello con el fin de salvaguardar entre otros valores democráticos, a la población, así como a su propia auto conservación.

Ahora bien, como análisis complementario y no menos importante sobre la prevención general de la pena, se debe de precisar que, *per se* dichas restricciones tampoco vulneran o violan el principio - derecho de igualdad al establecer un tratamiento diferencial de los condenados; siendo que al respecto el Tribunal Constitucional ha precisado en señalar que: *"Es cierto, que así como el ius puniendi del Estado puede manifestarse en distintas intensidades, pues el grado de severidad sancionadora puede variar en proporción directa a la gravedad del delito cometido, también es posible que las condiciones en que el individuo debe cumplir la pena puedan ser distintas en atención a las particulares circunstancias que rodean el caso de cada sentenciado, es decir, en atención al margen de peligrosidad que pueda ser deducido de sus características personales, su comportamiento, antecedentes penales, especial gravedad del ilícito cometido, etc. No obstante, ningún caso puede justificar la degradación del ser humano, de lo contrario el Estado, lejos de actuar como promotor de la reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad, se convertiría en un colaborador del acrecentamiento de la desviación social del condenado, negándole su condición de ser humano".*⁷

2.4 Del principio - derecho de igualdad

Al respecto se tiene que el artículo 2º, inciso 2) de la Constitución reconoce el derecho - principio igualdad, así textualmente establece que: "Toda persona tiene derecho: (...) A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole." Siendo ello así, la igualdad consagrada constitucionalmente, detenta la doble condición de principio y derecho fundamental.

⁷ STC 0010-2002-AI FJ 216.

Ahora bien, a fin de poder determinar si una ley contraviene o no el principio de igualdad, es menester de un lado, aplicar el principio de proporcionalidad para determinar si la restricción al otorgamiento de los beneficios penitenciarios a un grupo determinado de internos vulnera el principio de igualdad, y de otro, determinar si el trato diferenciado obedece a razones "objetivas y racionales".

En ese sentido, se tiene que el tratamiento diferenciado es el medio por el cual el legislador pretende alcanzar una finalidad, excluyendo para ello del otorgamiento de los beneficios penitenciarios a internos condenados por determinados delitos considerados como graves. Se trata entonces de una restricción para los internos que fueron condenados por esta clase de delitos, amparándose para tal efecto dentro del marco constitucional regulado en el artículo 103°, primer párrafo, de la Constitución, que establece: *"Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de la diferencia de personas."*

En ese entender, la regulación propuesta por en la presente iniciativa legislativa de efectuar un tratamiento diferenciado a los internos penitenciarios no resulta ser inconstitucional, sino que esta diferencia de trato entre las personas condenadas referente a los beneficios penitenciarios está basada en causa objetiva y razonable, pues está contenida de acuerdo a la naturaleza de las cosas, esto es, la exclusión de beneficios penitenciarios a sentenciados por delitos graves.

2.5 Finalidad del tratamiento diferenciado respecto al otorgamiento de beneficios penitenciarios

A este respecto tenemos que la finalidad del tratamiento diferenciado comprende dos aspectos: i) la finalidad y, ii) el objetivo; siendo que la finalidad o fin viene a ser el derecho, principio o bien jurídico cuya realización u optimización se pretende y de la que van a derivar la conformación del objetivo u objetivos. En esa medida se tiene que la finalidad es cumplir los deberes primordiales del Estado consiste en proteger a la población de las amenazas entre otras contra su seguridad, vida, libertad, salud pública, etc., garantizando con ello la protección y plena vigencia de los derechos humanos dentro de una comunidad social como es el Estado, que son vulnerados por quienes cometen tales delitos graves, con el fin de promover y proteger el bienestar general.

Entonces se puede aseverar que la finalidad de la norma propuesta, es buscar hacer efectivo el principio de prevención general establecido en el artículo 44° de la Constitución, que dota de una obligación al Estado a proteger la población de las amenazas a su seguridad, promoviendo su bienestar en estricto respeto de los derechos fundamentales.

Así se sostiene que la finalidad de la norma es sancionar, efectivamente, con mayor severidad las conductas punibles que el legislador ha considerado más graves, ello como un lineamiento de la política criminal del Estado en materia penitenciaria; como es establecer restricciones o exclusión de beneficios penitenciarios respecto de delitos que ostentan una lesividad gravosa en contra de la colectividad.

Siendo ello así, el objetivo que se pretende con este proyecto de ley es excluir de los beneficios penitenciarios a internos que han sido sentenciados por delitos considerados como graves, siendo que tal restricción en nada colisiona o vacía de contenido el fin resocializador del régimen penitenciario; por tanto, la afectación o intervención del principio - derecho de igualdad tiene como fin constitucional relevante la obligación que tiene el Estado de garantizar la protección de la población de las amenazas contra la seguridad de sus ciudadanos y de la propia subsistencia del Estado, como es respecto de los delitos de terrorismo, traición a la patria, tráfico ilícito de drogas, homicidio calificado, etc.

II. De la propuesta legislativa

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto modificar el artículo 22º del Código Penal, con el propósito de excluir de beneficios penitenciarios, en particular a condenados mayores de ochenta años, por razones humanitarias que estén purgando carcelera por delitos graves como los tipificados en el mismo artículo antes referido; con ello lo que se pretende es que el Estado cumpla su rol de asegurar entre otros valores, la seguridad de la población, el orden público interno, así como la auto conservación del mismo Estado, valiéndose para ello de restricciones a algunos beneficios penitenciarios de las personas privadas de su libertad que hayan cometido delitos graves; sin que ello signifique claro está, vaciar de contenido el fin resocializador del régimen penitenciario positivizado en nuestro sistema penal.

III. Del efecto de la vigencia de la norma sobre la legislación nacional

La propuesta normativa se ajusta al marco constitucional y legal vigente, siendo que desde ese contexto modifica el Decreto Legislativo N° 635, norma que aprueba el Código Penal, y en específico modifica el artículo 22º del Código Penal, el mismo que regula lo concerniente a la responsabilidad restringida por la edad, dentro del contexto de beneficios penitenciarios.

En esa medida se tiene que, la atenuante regulada - edad avanzada - como supuesto normativo para acceder a beneficios penitenciarios de excarcelación, plantea el desafío de regular y legislar teniendo en cuenta el equilibrio entre el principio de igualdad ante la ley y el deber del Estado de dotar de seguridad a la comunidad en su conjunto; siendo que tal como se propone en la presente iniciativa legislativa se hace prevalecer el deber de protección general que tiene el Estado en salvaguarda entre otros de la seguridad pública y el bien común, sin que ello signifique vaciar de contenido el fin resocializador

del régimen penitenciario regulado en nuestro sistema penitenciario, tal como ya se refirió *supra*.

IV. Del análisis costo beneficio

La implementación de la presente propuesta legislativa no irroga gasto y costo adicional al presupuesto asignado al Estado - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos para la aplicación de la norma, toda vez que no requiere presupuesto adicional para la implementación de la misma; por el contrario, la iniciativa legislativa, en la línea con las políticas de Estado 1 y 7 del Acuerdo Nacional, de un lado, pretende consolidar la democracia y el Estado de Derecho y de otra, salvaguardar y dotar de seguridad ciudadana y el bien común a la comunidad en su conjunto.

V. De la vinculación con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional

La presente propuesta legislativa tiene vinculación directa y guarda concordancia con las Políticas de Estado 1 y 7 del Acuerdo Nacional, estando referidas estas:

- **Política de Estado 1. Democracia y Estado de Derecho.** Toda vez que se pretende defender y consolidar el régimen democrático y el Estado de derecho en el marco de la constitucionalidad, teniendo en cuenta que la persona y la sociedad son el fin supremo del Estado, así como establecer normas que sancionen a quienes violen o transgredan el marco constitucional, los derechos fundamentales y la legalidad dentro del Estado; y,
- **Política de Estado 7. Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana.** Pues, a través de la presente iniciativa legislativa se busca restringir beneficios penitenciarios para aquellas personas que vienen cumpliendo una condena, cuya conducta criminal por el delito cometido, genera un mayor reproche social en nuestro ordenamiento jurídico; en esa medida, lo que se pretende es restringir en el seno de la sociedad aquellas conductas y prácticas sociales que pongan en peligro la tranquilidad, integridad o libertad de las personas, así como la propiedad pública y privada; siendo ello así, con la fórmula propuesta se excluirá legalmente cualquier posibilidad de que estas personas que vienen purgando carcelería por delitos de gran gravedad puedan reincorporarse a la sociedad sin antes haber cumplido la efectividad de la pena privativa que el Estado les ha impuesto.