CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE Y DIGITALIZACIÓN DE DOCUMENTOS
19 MAYO 2022
RECIBIDO
Firma: Hora: 10:53 h.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 130/2021-CR EN VIRTUD DEL CUAL SE PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL Y EL CÓDIGO DE EJECUCIÓN PENAL A FIN DE ESTABLECER LA PENA DE CADENA PERPETUA PARA LOS DELITOS COMETIDOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS
PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2021-2022

Señora Presidente:

Ha sido remitida para estudio y dictamen de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos la siguiente iniciativa legislativa:

Proyecto de Ley	Proponente	Grupo Parlamentario	Denominación de la Propuesta Legislativa
130/2021-CR	Noelia Rossvith Herrera Medina	Renovación Popular	Ley que modifica el Código Penal y el Código de Ejecución Penal a fin de establecer la pena de cadena perpetua para los delitos cometidos contra la administración pública.

El presente dictamen fue aprobado por mayoría en la Decimoctava Sesión Ordinaria de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, celebrada el 13 de abril de 2022. Votaron a favor los congresistas Echaíz de Núñez Izaga, Cordero Jon Tay, Guerra García Campos, Zeta Chunga, Arriola Tueros, Juárez Calle y Luque Ibarra (miembros titulares). Votaron en contra Paredes Gonzales, Muñante Barrios y Medina Minaya (miembros titulares).

I. SITUACIÓN PROCESAL

1. 1. Antecedentes procesales

El presente proyecto de ley fue decretado e ingresó a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos conforme se aprecia en la tabla siguiente:

Proyecto de Ley	Fecha de Decreto	Fecha de ingreso	Comisiones
1155/2021-PE	03/09/2021	08/09/2021	Justicia y Derechos Humanos

La iniciativa legislativa materia del presente dictamen cumple con los requisitos generales y específicos señalados en los artículos 75, 76 y 77 del Reglamento del Congreso de la República, por lo cual se realizó el estudio correspondiente.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VENTURA ANGEL Hector Jose FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/05/2022 15:50:50-0500

1.2. Contenido de la iniciativa legislativa y exposición del problema que se pretende resolver

1.2.1. Contenido del Proyecto de Ley N° 130/2021-CR

El presente proyecto de ley tiene como objeto modificar el Código Penal y el Código de Ejecución Penal, incorporando en su articulado los artículos 426-A y 59-C, respectivamente, con la finalidad de establecer la pena de cadena perpetua para los delitos contra la administración pública y su procedimiento de revisión. Así, se propone incorporar el artículo 426-A al Código Penal, con la siguiente redacción:

> "Artículo 426-A.- Agravante de cadena perpetua por razón del agente y en casos de grave afectación a los intereses del Estado.
>
> En los delitos previstos en los Capítulos II y III del Título VXIII, la pena será de cadena perpetua en los siguientes supuestos:
> a) Cuando el funcionario público actúe como integrante de una organización criminal, como persona vinculada o actúe por encargo de ella.
> b) Cuando la conducta recae sobre programas con fines asistenciales, de apoyo o inclusión social o de desarrollo, siempre que el valor del dinero, bienes, efectos o ganancias involucradas sea mayor a las veinticinco unidades impositivas tributarias.
> c) Si el autor es reincidente o se comprueba la existencia de un concurso ideal de delitos.
> d) Cuando los delitos son cometidos por los funcionarios que gozan de la prerrogativa del antejuicio establecido en los artículos 99° y 100° de la Constitución.
>
> Esta agravante se extenderá incluso a los delitos que el funcionario comete después de un año de haber cesado en el cargo."

Asimismo, se propone la incorporación del artículo 59-C al Código de Ejecución Penal cuya redacción sería la siguiente:

> "Artículo 59-C.- Procedimiento
> La pena de cadena perpetua es revisada, de oficio o a petición de parte, por el órgano jurisdiccional que la impuso, cuando el condenado haya cumplido veinte años de pena."

En cuanto a la fundamentación de dicha propuesta, el proyecto de ley bajo análisis sostiene en su exposición de motivos que la imposición de la pena de cadena perpetua se basa en la magnitud del daño que los delitos de corrupción ocasionan en la Administración Pública, así como en el desarrollo económico del país y en la intensidad de la vulneración de los derechos fundamentales.

Asimismo, el aumento del reproche penal —señala la iniciativa legislativa— se encuentra fundamentado en la calidad del sujeto activo: los altos funcionaros públicos descritos en los artículos 99 y 100 de la Constitución.

1.3. Opiniones ciudadanas y técnicas solicitadas y recibidas

1.3.1. Opiniones e información solicitadas

Se efectuaron pedidos de opinión o información a las siguientes instituciones:

PROYECTO DE LEY	OFICIO	INSTITUCIÓN	FECHA
130/2021-CR	056	Ministerio del Interior	23/09/2021
	057	Poder Judicial	23/09/2021
	058	Ministerio Público – Fiscalía de la Nación	23/09/2021
	059	Defensoría del Pueblo	23/09/2021

1.3.2. Opiniones recibidas

a) Opinión institucional del Poder Judicial

El Poder Judicial, mediante el Oficio N° 000316-2021-SG-CS-PJ, remitió el Informe N° 144-2021-GA-P-PJ, que contiene la opinión técnica respecto del

Proyecto de Ley 130/2021-CR, el cual concluye que la iniciativa resulta **NO VIABLE** de acuerdo con los siguientes argumentos:

- La cadena perpetua se justifica desde la perspectiva del reproche de conductas altamente graves o lesivas de los bienes jurídicos de inmenso peso ante la sociedad; sin embargo, no garantiza la prevención de parte de otros sujetos tentados de cometer el delito.
- De acuerdo con el principio de racionalidad y humanidad de las penas, se rechazan aquellas sanciones penales que buscan mantenerse hasta la muerte de la persona.
- El principio de respuesta no contingente alude a que la ley penal es una respuesta a los conflictos sociales; sin embargo, no todos los conflictos sociales deben ser penalizados.
- De acuerdo con los fundamentos jurídicos 15 y 16 de la Sentencia Plenaria Casatoria N° 01-20018/CIJ-433, la pena debe corresponder a la gravedad del ilícito cometido y a las necesidades sociales de pena que pueda existir al momento de su imposición.
- Los delitos contra la Administración Pública ya exigen en su estructura típica que el sujeto activo tenga la cualidad especial, por lo que ya no resultaría proporcional que esta misma característica especial sea utilizada para agravar la pena por segunda vez.

b) Opinión institucional del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, mediante el Oficio N° 2495-2021-JUS/SG, remitió el Informe Técnico N° 053-2021-JUS/DGAC que concluye que el proyecto de ley resulta **NO VIABLE,** de acuerdo con los siguientes argumentos:

- Las circunstancias agravantes contenidas en el artículo 426-A propuesto justificarían la pretensión del incremento de penas; sin embargo, en la fórmula legal se incorporan delitos cometidos no sólo por funcionarios públicos sino también se propone la agravación de la pena en los delitos cometidos por particulares.
- Incluso la fórmula legal tampoco distingue los casos donde el delito, a pesar de ser cometido por un funcionario público, no supone necesariamente un aprovechamiento de su función.

- La propuesta normativa no propone un criterio objetivo de valoración respecto de la gravedad de los delitos para definir su nivel de criminalización.
- No se ha fundamentado en la exposición de motivos la naturaleza delictiva de cada supuesto a fin de evaluar su capacidad de daño.
- En cuanto a la circunstancia agravante por reincidencia, no se precisa si la reincidencia está referida a un nuevo delito contra la Administración Pública o la Administración de Justicia o si se requiere la comisión de cualquier otra conducta dolosa.
- Respecto a la circunstancia agravante por concurso ideal, no se menciona los componentes materiales del delito para sustentar un criterio objetivo de la gravedad del reproche penal.
- Sobre la circunstancia agravante basada en la calidad del sujeto activo (funcionarios que gozan de la prerrogativa del antejuicio), la comisión de varios delitos cuya agravación punitiva se propone no se encuentra relacionado específicamente con la función o el eventual aprovechamiento de la función de los altos funcionarios a los que se hace referencia en el artículo 99 de la Constitución.
- Asimismo, es contradictoria la propuesta según la cual la aplicación de la circunstancia agravante de la pena de cadena perpetua es aplicable a los delitos cometidos por funcionarios hasta un año después de haber cesado en el cargo, es decir, por exfuncionarios, pues en estos supuestos no se verifica la mencionada calidad especial del sujeto activo que fundamenta la pena de cadena perpetua propuesta.
- Finalmente, la incorporación del Capítulo Séptimo al Título II del Código de Ejecución Penal con el fin de incluir el artículo 59-C en su articulado contraviene la sistemática actual del referido cuerpo legal, el cual ya cuenta con un capítulo relativo a la revisión de la cadena perpetua.

c) Opinión institucional de la Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo, mediante el Oficio N° 310-2021-DP/PAD, remite su opinión institucional sobre el proyecto de ley en análisis, la misma que se detalla a continuación:

- Respecto de la sanción de cadena perpetua propuesta, debe considerarse que su sola imposición no logra la disuasión ni la reducción de la comisión de los delitos.
- Existen leyes que buscan la potenciación de la lucha contra la corrupción. Tal es el caso de la Ley 30304, que prohíbe la suspensión de la ejecución de la pena en los delitos cometidos por funcionarios y servidores públicos, así como el Decreto Legislativo 1243, que busca establecer y ampliar el plazo de la duración de la pena de inhabilitación principal e incorporar la inhabilitación perpetua para los delitos cometidos contra la administración pública.
- Al pretender criminalizar estas conductas, la propuesta legislativa bajo análisis conlleva la sobrecriminalización de la legislación penal en este respecto.
- De otro lado, debe considerarse que las sanciones penales deben respetar los principios de proporcionalidad y de razonabilidad de la pena, con independencia del cargo del sujeto activo.
- Finalmente, en la exposición de motivos de la iniciativa legislativa bajo comentario no se sustenta por qué se propone la revisión de la cadena perpetua a los 20 años de cumplida su ejecución, máxime si el artículo 59-A del Código de Ejecución Penal establece que dicha revisión deberá ser realizada al cumplimiento de los 35 años de ejecución de la pena.

1.4. Antecedentes parlamentarios

a) Proyecto de Ley 0827/2021-CR

Este proyecto de ley fue presentado por la Congresista Felicita Madaleine Tocto Guerrero, integrante del Grupo Parlamentario Descentralización Democrática, y tenía como objetivo modificar el artículo 401 del Código Penal a fin de regular la sanción al funcionario o servidor público que, abusando de su cargo, incrementa su patrimonio respecto de sus ingresos legítimos. Esta iniciativa legislativa fue decretada el 9 de julio de 2021 a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos.

b) Proyecto de Ley 07805/2020-CR

Este proyecto de ley fue presentado por el Congresista Isaías Pineda Santos, miembro del Grupo Parlamentario Frente Popular Agrícola FIA del Perú – FREPAP y tenía como objetivo modificar el artículo 46-A del Código Penal con la finalidad de sancionar a los funcionarios públicos con cadena perpetua por delitos de corrupción. Esta iniciativa legislativa fue decretada a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos el 1 de junio de 2021.

c) Proyecto de Ley 05389/2020-CR

Este proyecto de ley fue presentado por los Congresistas Javier Mendoza Marquina, Rubén Ramos Zapana, Jim Alí Mamani Barriga y Alexander Lozano Inostroza, y buscaba la incorporación del artículo 401-D en el Código Penal y la modificación del inciso 4 del artículo 466 del Código Procesal Penal con el fin de establecer, a través de la incoación del proceso inmediato, la imposición de la pena de cadena perpetua en los delitos de corrupción de funcionarios y otros delitos contra la Administración Pública.

Con fecha 16 de junio de 2020 la iniciativa fue decretada a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, la misma que en la Undécima Sesión Ordinaria celebrada el 29 de julio de 2020 aprobó por mayoría el dictamen correspondiente. Posteriormente, este dictamen fue aprobado en primera votación en la Sesión Virtual del Pleno del Congreso de la República el 18 de marzo de 2021 y dispensado de segunda votación en la misma fecha. La autógrafa correspondiente fue remitida al Poder Ejecutivo el 08 de abril de 2021 y, finalmente, fue publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 28 de abril de 2021 como la Ley 31178, Ley que modifica artículos del Código penal respecto de circunstancia agravante derivada de la comisión del delito durante calamidad pública o emergencia sanitaria y dicta otras disposiciones sobre la pena de inhabilitación en el Código Penal y leyes especiales.

d) Proyecto de Ley 5134/2020-CR

Este proyecto de ley fue presentado por el Congresista Otto Guibovich Arteaga, integrante del Grupo Parlamentario Acción Popular, y propone la incorporación del artículo 401 del Código Penal a fin de establecer como agravante aplicable a los delitos tipificados en la Sección IV del Capítulo II del

Código Penal cuando ellos son cometidos por los altos funcionarios descritos en el artículo 99 de la Constitución.

Esta iniciativa fue decretada a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, como primera comisión y, como segunda, a la Comisión de Constitución y Reglamento, el 11 de mayo de 2020. En la Vigesimoséptima Sesión Ordinaria de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, celebrada el 10 de marzo de 2021, se aprobó por mayoría el dictamen correspondiente. De igual manera, en la Trigésimo Cuarta Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, celebrada el 18 de mayo de 2021, fue aprobado por mayoría el dictamen recaído en el proyecto de ley.

e) Proyecto de Ley 5051/2020-CR

Este proyecto de ley fue presentado por la Congresista Felícita Tocto Guerrero, integrante del Grupo Parlamentario Somos Perú, y tiene como finalidad modificar los artículos 384, 387, 389 y 399 del Código Penal a fin de establecer la pena de cadena perpetua para funcionarios o servidores públicos que cometan ilícitos penales durante la vigencia de la declaratoria del Estado de Emergencia, entre otros.

El 08 de mayo de 2020 esta iniciativa fue decretada a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, la misma que, en la Undécima Sesión Ordinaria celebrada el 29 de julio de 2020 aprobó por mayoría el dictamen correspondiente. Posteriormente, este dictamen fue aprobado en primera votación en la Sesión Virtual del Pleno del Congreso de la República el 18 de marzo de 2021 y dispensado de segunda votación en la misma fecha. La autógrafa correspondiente fue remitida al Poder Ejecutivo el 08 de abril de 2021 y, finalmente, fue publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 28 de abril de 2021 como la Ley 31178, Ley que modifica artículos del Código penal respecto de circunstancia agravante derivada de la comisión del delito durante calamidad pública o emergencia sanitaria y dicta otras disposiciones sobre la pena de inhabilitación en el Código Penal y leyes especiales.

II. MARCO NORMATIVO

- Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos

- Convención Americana de Derechos Humanos
- Constitución
- Decreto Legislativo 1243, Decreto legislativo que amplía los alcances de los Decretos Legislativo 1243 y 1295.
- Código Penal
- Código de Ejecución Penal
- Reglamento del Código de Ejecución Penal
- Decreto Supremo N° 092-2017-PCM, se aprobó la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción

III. ANÁLISIS

La Comisión de Justicia y Derechos Humanos dividirá la presente exposición de motivos analizando, en primer lugar, la aplicación de la pena de cadena perpetua a la luz de los pronunciamientos que de ella ha realizado el Tribunal Constitucional. En segundo lugar, expondremos brevemente los principios que informan el Derecho penal, especialmente el principio de proporcionalidad de las penas.

Posteriormente, analizaremos la viabilidad jurídica de cada uno de los casos propuestos como supuestos de aplicación de la pena de cadena perpetua, a saber:

i) Cuando el funcionario público actúe como integrante de una organización criminal, como persona vinculada a ella o actúe por encargo de ella.
ii) Cuando la conducta recaiga sobre programas con fines asistenciales, de apoyo o inclusión social o de desarrollo, siempre que el valor del dinero, bienes, efectos o ganancias involucradas sea mayor a las veinticinco unidades impositivas tributarias.
iii) Cuando el autor sea reincidente o se compruebe la existencia de un concurso ideal de delitos.
iv) Cuando los delitos sean cometidos por los funcionarios que gozan de la prerrogativa del antejuicio político, de conformidad con lo establecido en los artículos 99 y 100 de la Constitución.

Finalmente, nos pronunciaremos sobre la propuesta de incorporar la revisión de la cadena perpetua a los 20 años.

3.1. Sobre el pronunciamiento del Tribunal Constitucional respecto de la aplicación de la pena de cadena perpetua en el Perú

La aplicación de la pena de cadena perpetua ha sido objeto de varios pronunciamientos por parte del Tribunal Constitucional en las sentencias recaídas en los expedientes Nº 005-2001-AI/TC, 010-2002-AI/TC, 803-2003-HC/TC, 0965-2004-HC/TC, 003-2005-AI/TC, entre otros.

A partir del análisis de estas resoluciones, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos sostiene que para el máximo intérprete de la Constitución la aplicación de la cadena perpetua es inconstitucional si el Estado peruano no prevé los mecanismos para controlar o medir el cumplimiento de los fines de la pena, esto es, la reeducación, la rehabilitación y la reincorporación del penado a la sociedad: la revisión de la cadena perpetua cada cierto periodo de tiempo y la aplicación de beneficios penitenciarios a los condenados a cadena perpetua.

Pero además la Comisión de Justicia y Derechos Humanos en el Periodo Legislativo 2020-2021, sobre la base de lo expuesto por el referido órgano jurisdiccional, tomó una posición respecto de la aplicación de la pena de cadena perpetua. En efecto, en el dictamen recaído en los Proyectos de Ley 1134/2016-CR, 3425/2018-CR, 4933, 4953, 4998, 5041, 5051, 5114, 5226, 5269, 5389 y 5526/2020-CR, esta comisión en aquella ocasión resaltó la situación crítica del sistema penitenciario peruano, en el que no sólo hay sobrepoblación sino también hacinamiento. Por ello es imprescindible que el legislador al evaluar la decisión de crear más delitos, incrementar las penas o de eliminar los beneficios penitenciarios tenga en cuenta esta situación.

En suma, en el referido dictamen se descartó la adopción de la cadena perpetua por los siguientes motivos:

(i) La cadena perpetua no cumple con los fines de "reeducación", "rehabilitación" y "reincorporación" del penado a la sociedad; establecidos en el inciso 22 del artículo 139 de la Constitución.

(ii) En relación al sistema penitenciario, la cadena perpetua generará mayor hacinamiento y sobrepoblación carcelaria; y
(iii) El Derecho Penal es la *última ratio,* por lo que se debe recurrir a dicho mecanismo cuando los demás mecanismos menos lesivos y con mayor eficacia han fallado.

Sin perjuicio de lo anterior, en el último acápite del presente dictamen analizaremos la existencia de los mencionados supuestos habilitantes de la aplicación de la cadena perpetua, es decir, de la existencia de los dos requisitos cuya verificación le otorga constitucionalidad a la aplicación de la cadena perpetua en el Perú. Momentáneamente, es posible concluir el presente acápite señalando que la aplicación de la cadena perpetua en el Perú es *prima facie* inconstitucional, de acuerdo con lo establecido por el Tribunal Constitucional, salvo los dos supuestos excepcionales descritos.

3.2. Sobre los principios informadores del Derecho penal, especialmente el principio de proporcionalidad de las penas

Como premisa de este apartado es preciso subrayar la inutilidad del Derecho Penal para evitar la comisión de delitos. Esta afirmación se sustenta no sólo en el hecho innegable de que cuando el Derecho Penal (la sanción penal) hace su aparición en la realidad social el delito ya se cometió, sino también porque el Derecho Penal es sólo una parte del denominado control social. En efecto,

> "Dentro del control social la norma penal, el sistema jurídico-penal, ocupa un lugar secundario, puramente confirmador y asegurador de otras instancias mucho más sutiles y eficaces. La norma penal no crea, en efecto, nuevos valores, ni constituye un sistema autónomo de motivación del comportamiento humano en sociedad."[1]

La pena no es más que una entre las variadas instancias de control social.[2] El sistema jurídico-penal como un todo "sólo tiene sentido si se les considera

---

1 MUÑOZ CONDE, Francisco. Derecho Penal y Control Social. Fundación Universitaria de Jerez: Jerez, 1985, p. 37.
2 MIR PUIG, Santiago. Estado, Pena y delito. Editorial BdeF: Buenos Aires, 2006, p. 50.

como la continuación de un conjunto de instituciones, públicas y privadas (familia, escuela, formación profesional, etc.), cuya tarea consiste igualmente en socializar y educar para la convivencia a los individuos a través del aprendizaje e internalización de determinadas pautas de comportamiento."[3]

Uno de los mecanismos más efectivos para combatir la criminalidad es la política social, la cual debe estar dirigida a "disminuir las diferencias sociales existentes, y que vayan modificando el sistema social en términos que aumenten su poder de convicción y haga más atractiva la participación en él en lugar de dar motivos con su mal ejemplo para la desviación."[4] Sin embargo, se debe reconocer que "siempre es más fácil reformar la norma penal que articular políticas criminales de amplio espectro, y más cuando, por su sentido agravatorio y expansivo, la reforma pueda comportar éxitos electorales."[5]

Y es que el sistema penal no se agota en la ley penal o la pura normatividad. Para realizar una auténtica política criminal es necesario valorar "los procesos de definición del crimen, de selección de delincuentes, de aplicación del Derecho Penal sustantivo, de ejecución de sanciones, de diseño y puesta en marcha de estrategias preventivas penales y prepenales, de atención a las víctimas, etc."[6]

En sentido, los principios informadores o vertebradores del Derecho Penal están en el programa penal de la Constitución, el cual es "el conjunto de postulados político-criminales del que podemos afirmar que constituye el marco normativo en el seno del cual el legislador penal puede y debe tomar sus decisiones, y en el que el Juez ha de inspirarse para interpretar las leyes que le corresponda aplicar."[7]

A continuación presentamos un cuadro resumen de los principios del Derecho Penal:

---

3 MUÑOZ CONDE, Francisco. Derecho Penal y Control Social. Fundación Universitaria de Jerez: Jerez, 1985, p. 37.

4 MIR PUIG, Santiago. Estado, Pena y delito. Editorial BdeF: Buenos Aires, 2006, p. 50.

5 TERRADILLOS BASOCO, Juan. Sistema Penal y Estado de Derecho. Ara Editores: Lima, 2010, p. 33.

6 TERRADILLOS BASOCO, Juan. Sistema Penal y Estado de Derecho. Ara Editores: Lima, 2010, p. 29.

7 ARROYO ZAPATERO, Luis. "Fundamento y Función del Sistema Penal. El programa penal de la Constitución Española". En: Derecho Penal y Modernidad. Ara Editores: Lima, 2010, p. 27.

PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE LA PENA	CONTENIDO DEL PRINCIPIO
Protección de bienes jurídicos	El sistema punitivo sólo puede ser orientado hacia la prevención de las conductas socialmente dañosas, lesivas de esos intereses individuales y sociales. No se pueden castigar hechos meramente inmorales.
Ultima ratio	El Derecho Penal interviene en la realidad social si y sólo si no existen otros mecanismos que cumplan con el objetivo político-criminal.
Proporcionalidad	Exige cierta proporción entre la gravedad del hecho realizado y la pena a imponer.
Culpabilidad por el hecho	Prohíbe castigar en la medida en que al sujeto le sea atribuible una conducta antijurídica.
Resocialización	El Estado tiene la obligación de facilitar (no imponer) al delincuente alternativas al comportamiento criminal.
Legalidad	Sólo pueden castigarse aquellos delitos (e imponer sus respectivas penas) que se encuentran previamente escritos en la ley.

Como se ha expuesto, toda política criminal o toda reforma legislativa deben tener en consideración estos principios. De ahí que "sólo desde la facticidad, el discurso sobre la legitimación del Derecho punitivo —que es, ante todo, el discurso sobre su adaptación material a la Constitución— puede aspirar a la necesaria coherencia.[8]

En el caso de la pena de cadena perpetua, tal como lo propone la iniciativa legislativa bajo análisis, se tiene que vulnera el principio de jerarquía de bienes jurídicos protegidos, así como el principio de proporcionalidad de las penas. En efecto, sin negar el grave daño que la corrupción ocasiona al erario nacional, a las instituciones públicas y a la sociedad en general, no podemos equiparar el bien jurídico protegido en los delitos contra la Administración Pública ("correcto funcionamiento de la Administración Pública") con otros bienes jurídicos de mayor relevancia, tales como, por ejemplo, la vida, la paz social, la humanidad, entre otros.

Esto tiene como consecuencia que en el reproche penal (la pena), que es la otra cara de la valoración que la sociedad realiza de los bienes jurídicos que existen, se debe respetar, de alguna u otra manera, su jerarquización, cuya distinta importancia se refleja en la gradación punitiva de las conductas

[8] TERRADILLOS BASOCO, Juan. Sistema Penal y Estado de Derecho. Ara Editores: Lima, 2010, p. 29.

dirigidas a vulnerarlos. El criterio objetivo para la concretización de dicho respeto es el principio de proporcionalidad de las penas.

A continuación, presentamos un cuadro que muestra, por un lado, los delitos considerados por la sociedad, más violentos y antijurídicos, y, por otro, sus penas más graves actualmente vigentes:

DELITO	MARCO PENAL ABSTRACTO VIGENTE
Robo agravado	12 a 20 años de pena privativa de libertad
Extorsión	No menor de 30 años de pena privativa de libertad
Tráfico ilícito de drogas	25 a 35 años de pena privativa de libertad
Lavado de activos	No menor de 20
Organización criminal	15 a 20 años de pena privativa de libertad
Terrorismo	30
Genocidio	20 años
Desaparición forzada	No menor de 30 años de pena privativa de libertad
Tortura	20 a 25 años de pena privativa de libertad

Del cuadro anterior, se advierte que los delitos que la sociedad considera más repulsivos, tales como la organización criminal, el terrorismo, el genocidio, entre otros, tienen una pena inferior a la cadena perpetua. En ese sentido, en virtud del principio de proporcionalidad, no se puede legislar *prima facie* imponiendo una pena superior a las penas de otros delitos que la sociedad considera más graves que los delitos contra la Administración Pública.

Sin perjuicio de lo anterior, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos reconoce que existen delitos en nuestro ordenamiento jurídico donde se aplica la pena de cadena perpetua: el robo agravado, el sicariato, el secuestro, el feminicidio, la violación sexual, y la extorsión realizada en agravio de menor de edad.

No obstante, no debe pensarse que la existencia de la pena de cadena perpetua en nuestro ordenamiento jurídico en un grupo reducido de delitos es aplicable siempre y en todos los casos que ellos se cometan. Por el contrario, dicha pena es aplicable sólo en determinados supuestos de estos delitos, supuestos que en su totalidad son absolutamente graves, donde el fundamento de la circunstancia agravante es la muerte del agraviado o su minoría de edad.

Como conclusión provisional de este apartado, en tanto vulneradora del principio de proporcionalidad la propuesta legislativa de imponer la circunstancia agravante de la pena de cadena perpetua en los delitos contra la Administración Pública no es de recibo.

3.3. Sobre el universo de delitos donde la iniciativa legislativa pretende aplicar la circunstancia agravante de cadena perpetua

La iniciativa legislativa bajo análisis propone la aplicación de la circunstancia agravante de cadena perpetua para todos los delitos contra la Administración Pública previstos en los Capítulos II y III del Título VXIII del Libro II del Código Penal.

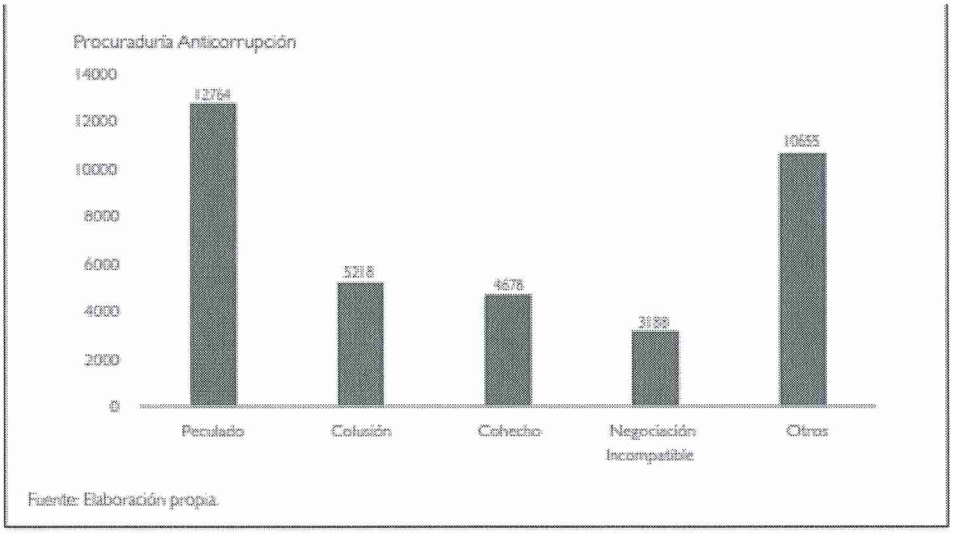
Sin embargo, esta pretensión de omnicomprensión produce situaciones donde las sanciones son absolutamente desproporcionadas, tal como lo mostramos en el siguiente cuadro:

DELITOS	MARCO PENAL VIGENTE	CIRCUNSTANCIA AGRAVANTE PROPUESTA
CAPÍTULO II: DELITOS COMETIDOS POR FUNCIONARIOS PÚBLICOS		
SECCIÓN I: ABUSO DE AUTORIDAD		
Artículo 376.- Abuso de autoridad	No mayor de 3 años	Cadena perpetua
Artículo 376-A.- Abuso de autoridad condicionando ilegalmente la entrega de bienes y servicios	No menor de tres ni mayor de seis años	Cadena perpetua
Artículo 376-B.- Otorgamiento ilegítimo de derechos sobre inmuebles	No menor de cuatro ni mayor de seis años	Cadena perpetua
Artículo 377. Omisión, rehusamiento o demora de actos funcionales	No mayor de dos años	Cadena perpetua
Artículo 378. Denegación o deficiente apoyo policial	No mayor de dos años	Cadena perpetua
Artículo 379.- Requerimiento indebido de la fuerza pública	No mayor de tres años	Cadena perpetua
Artículo 380.- Abandono de cargo	No mayor de dos años	Cadena perpetua
Artículo 381.- Nombramiento o aceptación ilegal	Con sesenta a ciento veinte días-multa.	Cadena perpetua
SECCIÓN II: CONCUSIÓN		
Artículo 385.- Patrocinio ilegal	No mayor de dos años	Cadena perpetua
SECCIÓN III: PECULADO		

Artículo 388. Peculado de uso	No menor de dos ni mayor de cuatro años	Cadena perpetua
Artículo 390.- Retardo injustificado de pago	No mayor de dos años	Cadena perpetua
Artículo 391.- Rehusamiento a entrega de bienes depositados o puestos en custodia	No mayor de dos años	Cadena perpetua
SECCIÓN IV: CORRUPCIÓN DE FUNCIONARIOS		
Artículo 399. Negociación incompatible o aprovechamiento indebido de cargo	No menor de cuatro ni mayor de seis años	Cadena perpetua
CAPÍTULO III: DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA		
SECCIÓN I: DELITOS CONTRA LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL		
Artículo 402.- Denuncia calumniosa	No mayor de tres años	Cadena perpetua
Artículo 403.- Ocultamiento de menor a las investigaciones	No menor de uno ni mayor de tres años	Cadena perpetua
Artículo 407.- Omisión de denuncia	No mayor de dos años	Cadena perpetua
Artículo 408.- Fuga del lugar del accidente de tránsito	No menor de seis meses ni mayor de cuatro años	Cadena perpetua
Artículo 409.- Falsedad en juicio	No menor de dos ni mayor de cuatro años	Cadena perpetua
Artículo 410.- Avocamiento ilegal de proceso en trámite	No mayor de dos años	Cadena perpetua
Artículo 411.- Falsa declaración en procedimiento administrativo	No menor de uno ni mayor de cuatro años	Cadena perpetua
Artículo 412.- Expedición de prueba o informe falso en proceso judicial	No mayor de tres años	Cadena perpetua
Artículo 413.- Evasión mediante violencia o amenaza	No mayor de tres años	Cadena perpetua
Artículo 417.- Ejercicio arbitrario de derecho. Justicia por propia mano	Con prestación de servicio comunitario de veinte a cuarenta jornadas	Cadena perpetua
Artículo 417-A.- Insolvencia provocada	No menor de dos años ni mayor de cuatro	Cadena perpetua
SECCIÓN II: PREVARICATO		
Artículo 418.- Prevaricato	No menor de tres ni mayor de cinco años	Cadena perpetua
Artículo 420.- Prohibición de conocer un proceso que patrocinó	No mayor de dos años	Cadena perpetua
Artículo 421.- Patrocinio indebido de abogado o mandatario judicial	No mayor de dos años	Cadena perpetua
SECCIÓN III: DENEGACIÓN Y RETARDO DE JUSTICIA		
Artículo 422.- Negativa a administrar justicia	No menor de uno ni mayor de cuatro años	Cadena perpetua

Artículo 423.-Negativa al cumplimiento de obligaciones de notario y auxiliares jurisdiccionales	No mayor de un año	Cadena perpetua
Artículo 424.- Omisión de ejercicio de la acción penal	No menor de uno ni mayor de cuatro años	Cadena perpetua

A pesar de este conjunto de delitos donde la aplicación de la circunstancia agravante de la pena de cadena perpetua vulnera largamente el principio de proporcionalidad de las penas, esta comisión, con el fin de no rechazar de plano la iniciativa legislativa bajo análisis, ha identificado un grupo de delitos que merecen por lo menos ser analizados en el presente dictamen, el cual mostramos en el siguiente cuadro:



Fuente: **Instituto de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP). *Sistema de Justicia, Delitos de corrupción y Lavado de Activos.* Pontificia Universidad Católica del Perú: Lima, 2018, p. 19.**

Como se muestra en el cuadro anterior, los delitos contra la Administración Pública de mayor incidencia son los delitos de peculado, de

colusión, de cohecho, de negociación incompatible, entre otros. En ese sentido, es necesario, pues, continuar el análisis de la presente iniciativa legislativa sólo respecto de estos delitos contra la Administración Pública y determinar si alguno de ellos puede ser pasible —de ser el caso— de merecer la sanción de cadena perpetua.

3.4. Análisis de las propuestas concretas

3.4.1. (i) Cuando el funcionario público actúe como integrante de una organización criminal, como persona vinculada a ella o actúe por encargo de ella, y (ii) cuando la conducta recaiga sobre programas con fines asistenciales, de apoyo o inclusión social o de desarrollo, siempre que el valor del dinero, bienes, efectos o ganancias involucradas sea mayor a las veinticinco unidades impositivas tributarias

En cuanto al delito de colusión, debe tenerse en consideración que con fecha 28 abril de 2021 se publicó en el Diario Oficial "El Peruano" la Ley 31178, Ley que modifica artículos del Código Penal respecto de circunstancia agravante derivada de la comisión del delito durante calamidad pública o emergencia sanitaria y dicta otras disposiciones sobre la pena de inhabilitación en el Código Penal y leyes especiales, cuyo artículo 2 modificó el artículo 384 del Código Penal, con la siguiente redacción:

> "Artículo 384. Colusión simple y agravada
> El funcionario o servidor público que, interviniendo directa o indirectamente, por razón de su cargo, en cualquier etapa de las modalidades de adquisición o contratación pública de bienes, obras o servicios, concesiones o cualquier operación a cargo del Estado concierta con los interesados para defraudar al Estado o entidad u organismo del Estado, según ley, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de tres ni mayor de seis años; inhabilitación a que se refieren los incisos 1, 2 y 8 del artículo 36, de cinco a veinte años; y, con ciento ochenta a trescientos sesenta y cinco días-multa.

El funcionario o servidor público que, interviniendo directa o indirectamente, por razón de su cargo, en las contrataciones y adquisiciones de bienes, obras o servicios, concesiones o cualquier operación a cargo del Estado mediante concertación con los interesados, defraudare patrimonialmente al Estado o entidad u organismo del Estado, según ley, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de seis ni mayor de quince años; inhabilitación a que se refieren los incisos 1, 2 y 8 del artículo 36, de cinco a veinte años; y, con trescientos sesenta y cinco a setecientos treinta días-multa.

La pena será privativa de libertad **no menor de quince ni mayor de veinte años**; **inhabilitación a que se refieren los incisos 1, 2 y 8 del artículo 36, de naturaleza perpetua**, y, con trescientos sesenta y cinco a setecientos treinta días-multa, cuando ocurra cualquiera de los siguientes supuestos:

1. El agente actúe como integrante de una organización criminal, como persona vinculada o actúe por encargo de ella.
2. La conducta recaiga sobre programas con fines asistenciales, de apoyo o inclusión social o de desarrollo, siempre que el valor del dinero, bienes, efectos o ganancias involucrados supere las diez unidades impositivas tributarias.
3. El agente se aproveche de una situación de calamidad pública o emergencia sanitaria, o la comisión del delito comprometa la defensa, seguridad o soberanía nacional." (Subrayado nuestro)

Como se advierte de la cita anterior, en abril del año 2021 se incorporó la circunstancia agravante según la cual se le debe imponer la pena privativa de libertad no menor de 15 años ni mayor de 20 al agente que actúe como

integrante de una organización criminal, como persona vinculada o actúe por encargo de ella.

En ese sentido, la legislación penal ya considera este supuesto de hecho como agravante y, por ello, se ha propuesto una pena mayor que incluso los agravantes simples. Asimismo, debe considerarse que la referida modificatoria data del año pasado, por lo que aún no es materialmente posible contar con información estadística al respecto con el fin de evaluar el efecto de la función de prevención general de tal propuesta.

Los mismos argumentos son predicables de la propuesta de introducir la circunstancia agravante cuando la conducta recaiga sobre programas con fines asistenciales, de apoyo o inclusión social o de desarrollo, siempre que el valor del dinero, bienes, efectos o ganancias involucradas sea mayor a las veinticinco unidades impositivas tributarias.

Por ello, esta comisión considera que no sería prudente aumentar la pena a cadena perpetua cuando no se cuenta con resultados estadísticos de la capacidad de rendimiento de la más reciente circunstancia agravante respecto de las dos propuestas legislativas analizadas, máxime si tiene en consideración que el actual artículo 384 del Código Penal impone en estos casos la pena perpetua de inhabilitación.

En cuanto el delito de peculado nuevamente debe tenerse en consideración la mencionada la Ley 31178, cuyo artículo 2 modificó el artículo 387 del Código Penal, con la siguiente redacción:

> "Artículo 387. Peculado doloso y culposo
> El funcionario o servidor público que se apropia o utiliza, en cualquier forma, para sí o para otro, caudales o efectos cuya percepción, administración o custodia le estén confiados por razón de su cargo, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de ocho años; inhabilitación a que se refieren los incisos 1, 2 y 8 del artículo 36, de cinco a veinte años, y, con ciento ochenta a trescientos sesenta y cinco días-multa.

La pena será privativa de libertad **no menor de ocho ni mayor de quince años; inhabilitación a que se refieren los incisos 1, 2 y 8 del artículo 36, de naturaleza perpetua**, y, con trescientos sesenta y cinco a setecientos treinta días-multa, cuando ocurra cualquiera de los siguientes supuestos:

1. El agente actúe como integrante de una organización criminal, como persona vinculada o actúe por encargo de ella.
2. Los caudales o efectos estuvieran destinados a fines asistenciales o a programas de apoyo o inclusión social o de desarrollo.
3. El agente se aproveche de una situación de calamidad pública o emergencia sanitaria, o la comisión del delito comprometa la defensa, seguridad o soberanía nacional.
4. El valor de lo apropiado o utilizado sobrepase diez unidades impositivas tributarias.

Si el agente, por culpa, da ocasión a que se efectúe por otra persona la sustracción de caudales o efectos, será reprimido con pena privativa de libertad no mayor de dos años y con prestación de servicios comunitarios de veinte a cuarenta jornadas. Constituye circunstancia agravante si los caudales o efectos estuvieran destinados a fines asistenciales o a programas de apoyo o inclusión social. En estos casos, la pena privativa de libertad será no menor de tres ni mayor de cinco años y con ciento cincuenta a doscientos treinta días-multa." (Subrayado nuestro)

Como se advierte de la cita anterior, los dos supuestos aplicables a la circunstancia agravante bajo análisis se encuentran ya regulados, por lo que nos remitimos, *mutatis mutandis*, a los argumentos anteriores.

De otro lado, en cuanto al delito de cohecho, se tiene que nuestra legislación penal ha previsto una multiplicidad de supuestos de hecho asignándoles a cada uno un *nomen iuris* distinto (cohecho pasivo propio, cohecho pasivo impropio, etc.). No obstante, una mirada a los marcos penales de dichos delitos permite concluir que no existe una circunstancia agravante específica en cada uno de ellos cuando el funcionario público actúe como integrante de una organización criminal o cuando la conducta recaiga sobre programas con fines asistenciales.

¿Esta ausencia significa que en los casos de cohecho no existe una circunstancia agravante aplicable al agente cuando este integra una organización criminal? La respuesta es negativa, ya que es de aplicación lo establecido en el literal c) del artículo 22 de la Ley 30077, Ley contra el Crimen Organizado, según el cual el juez aumentará la pena hasta en una tercera parte por encima de máximo legal fijado por el delito cometido, sin que en ningún caso exceda los 35 años, cuando el agente

> "en condición de integrante de la organización criminal o persona vinculada a ella o que actúa por encargo de la misma, es funcionario o servidor público y ha abusado de su cargo o se ha valido del mismo para cometer, facilitar o encubrir el delito."

Como se advierte, la norma vigente prohíbe expresamente la imposición de la pena de cadena perpetua en la medida en que establece para la circunstancia agravante citada la prohibición de no exceder los 35 años de pena privativa de libertad. En ese sentido, no puede ser de recibo la propuesta legislativa en este caso.

Por otro lado, en el caso de la propuesta de aplicación de la pena de cadena perpetua cuando la conducta recaiga sobre programas con fines asistenciales, de apoyo o inclusión social o de desarrollo, esta conducta alude al manejo por parte del agente de recursos públicos, por lo que no es aplicable al delito de cohecho.

Finalmente, es de recordar, otra vez, que la normativa vigente en ambos supuestos de hecho impone la pena perpetua de inhabilitación, conforme lo

establece el artículo 384 del Código Penal, a los funcionarios y servidores públicos que cometan este tipo de delito. Por todas estas razones, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos considera que las dos propuestas analizadas no son de recibo.

3.4.2. (iii) Cuando el autor sea reincidente o se compruebe la existencia de un concurso ideal de delitos

Como se sabe, el concurso ideal de delitos, regulado en el artículo 48 del Código Penal, establece que cuando varias disposiciones son aplicables al mismo hecho se reprimirá hasta con el máximo de la pena más grave, pudiendo incrementarse esta hasta en una cuarta parte, sin que en ningún caso pueda exceder de 35 años.

Sin embargo, la propuesta normativa bajo análisis no menciona en qué supuestos de concurso ideal busca incrementar el marco penal abstracto con el fin de imponerle la pena de cadena perpetua. No obstante, puesto que hemos limitado el análisis de la propuesta legislativa a los delitos contra la Administración Pública con mayor índice de comisión, corresponde analizar los posibles supuestos de concurso ideal de los citados delitos.

Así, cuando el concurso ideal se configure por haberse cometido uno de estos delitos y otro cuyo marco penal abstracto sea inferior al de aquel, entonces el juez puede elevar la pena hasta un cuarto por encima del máximo de la pena más grave. A continuación presentamos un cuadro que muestra los marcos penales abstractos de los mencionados delitos:

DELITO	TIPO PENAL	MARCO PENAL
Colusión	Tipo base	No menor de 3 ni mayor de 6 años
	Tipo agravado	No menor de 6 ni mayor de 15 años
	Circunstancia agravante	No menor de 15 ni mayor de 20 años
Peculado	Tipo base	No menor de 4 ni mayor de 8 años
	Tipo penal agravado	No menor de 8 ni mayor de 15 años
Cohecho pasivo propio	Tipo base	No menor de 5 ni mayor de 8 años
	Tipo agravado	No menor de 6 ni mayor de 8 años
	Circunstancia agravante	No menor de 8 ni mayor de 10 años
Cohecho pasivo impropio	Tipo base	No menor de 4 ni mayor de 6 años
	Tipo agravado	No menor de 5 ni mayor de 8 años
	Tipo base	No menor de 4 ni mayor de 6 años

Cohecho activo genérico	Tipo agravado	No menor de 3 ni mayor de 5 años

En el caso de las circunstancias agravantes de los delitos de colusión y de peculado, donde el máximo legal imponible es de 20 y 15 de pena privativa de libertad respectivamente, se advierte que, aplicando lo establecido en el artículo 48 del Código Penal, relativo a las reglas del concurso ideal, el juez puede imponer una pena igual o mayor a los 20 años de privación de libertad, por lo que en estos casos la propuesta legislativa bajo análisis carecería de objeto en la medida en que se propone que la pena de cadena perpetua sea revisada a los 20 años, pudiendo en ese momento el condenado recuperar su libertad eventualmente.

Adicionalmente, debe considerarse que la norma vigente en el artículo 48 del Código Penal prohíbe expresamente la imposición de la pena de cadena perpetua en la medida en que establece que el incremento de la pena de hasta una cuarta de la pena más grave no puede exceder los 35 años de pena privativa de libertad. En ese sentido, la propuesta legislativa en este caso concreto no es de recibo.

En los casos donde la aplicación del referido artículo 48 no habilite al juez a imponer una pena igual o mayor a los 20 años, es evidente que la aplicación de la pena de cadena perpetua —tal como lo propone el Poder Ejecutivo— rompería la estructura de los tipos penales y vulneraría el principio de proporcionalidad. Por lo tanto, tampoco es de recibo en estos supuestos la propuesta normativa bajo análisis.

Por su parte, cuando el concurso ideal se configure por haberse cometido uno de estos delitos y otro delito cuyo marco penal abstracto sea mayor al de aquellos, entonces corresponde remitirnos a los argumentos esgrimidos en al antepenúltimo párrafo. Consecuentemente, tampoco es de recibo la propuesta legislativa bajo análisis en esto casos.

De otro lado, en cuanto a la propuesta de aplicar la circunstancia agravante de la pena de cadena perpetua a los supuestos de reincidencia, debe considerarse que el referido proyecto de ley tampoco menciona en qué supuestos de reincidencia debe aplicarse; sin embargo, esta comisión, a partir de la estructura del artículo 46-B, considera que sólo es posible interpretar tal

propuesta normativa como referida al primer párrafo de dicho artículo, tal como a continuación se observa:

> "Artículo 46-B.- Reincidencia
> El que, después de haber cumplido en todo o en parte una pena, incurre en nuevo delito doloso en un lapso que no excede de cinco años tiene la condición de reincidente. Tiene igual condición quien después de haber sido condenado por falta dolosa, incurre en nueva falta o delito doloso en un lapso no mayor de tres años.
>
> La reincidencia constituye circunstancia agravante cualificada, en cuyo caso el juez aumenta la pena hasta en una mitad por encima del máximo legal fijado para el tipo penal.
>
> El plazo fijado para la reincidencia no es aplicable a los delitos previstos en los capítulos IX, X y XI del Título IV del Libro Segundo y en los artículos 107, 108, 108-A, 108-B, 108-C, 108-D; 121, segundo párrafo, 121-B, 152, 153, 153-A, 153-B, 153-C; 173, 173-A, 186, 189, 195, 200, 297, 317-A, 319, 320, 321, 325, 326, 327, 328, 329, 330, 331, 332 y 346 del Código Penal, el cual se computa sin límite de tiempo. En estos casos, el juez aumenta la pena en no menos de dos tercios por encima del máximo legal fijado para el tipo penal, sin que sean aplicables los beneficios penitenciarios de semilibertad y liberación condicional. Tampoco se aplica el plazo fijado para la reincidencia si el agente previamente beneficiado por una gracia presidencial o por una norma especial de liberación, incurre en nuevo delito doloso; en estos casos el juez aumenta la pena hasta en una mitad por encima del máximo legal fijado para el tipo pena.
>
> En los supuestos de reincidencia no se computan los antecedentes penales cancelados o que debieren ser

cancelados, salvo en los delitos señalados en el tercer párrafo del presente artículo."

En efecto, tal como se advierte del artículo citado, el segundo párrafo habla de las reglas aplicables al marco penal abstracto en caso de reincidencia mientras que en el tercer párrafo se menciona reglas sobre los plazos entre la comisión de delitos a efectos de computar la existencia de la reincidencia. El último párrafo alude, por su parte, a la contabilización de los antecedentes penales cancelados al momento de analizar los supuestos de la reincidencia.

Consecuentemente, corresponde analizar la propuesta legislativa bajo comentario a luz de lo establecido en el primer y segundo párrafos citados. En ese sentido, la normativa vigente establece, en primer lugar, que la reincidencia constituye una circunstancia agravante cualificada. En segundo lugar, señala que en el caso de reincidencia el juez debe aumentar la pena hasta en una mitad por encima del máximo legal fijado para el tipo penal.

En el caso de las circunstancias agravantes de los delitos de colusión y de peculado, donde el máximo legal imponible es de 20 y 15 de pena privativa de libertad respectivamente, se advierte que, aplicando lo establecido en el citado artículo 46-B, relativo a las reglas de la reincidencia, el juez puede imponer una pena igual o mayor a los 20 años de privación de libertad, por lo que en estos casos la propuesta legislativa bajo análisis carecería de objeto en la medida en que se propone que la pena de cadena perpetua sea revisada a los 20 años, pudiendo en ese momento el condenado recuperar su libertad eventualmente.

Asimismo, en los casos donde la aplicación de las reglas de la reincidencia no habilite al juez a imponer una pena igual o mayor a los 20 años, es evidente que la aplicación de la pena de cadena perpetua —tal como lo propone el Poder Ejecutivo— rompería la estructura de los tipos penales y vulneraría el principio de proporcionalidad. Por lo tanto, tampoco es de recibo en estos supuestos la propuesta normativa bajo análisis, máxime si como el propio artículo 46-B lo señala expresamente: la reincidencia constituye ya una circunstancia agravante específica.

3.4.3. (iv) Cuando los delitos sean cometidos por los funcionarios que gozan de la prerrogativa del antejuicio político, de conformidad con lo establecido en los artículos 99 y 100 de la Constitución

La Comisión de Justicia y Derechos Humanos considera que, si bien la propuesta de aplicar la pena de cadena perpetua a los funcionarios mencionados en el artículo 99 de la Constitución puede generar un impacto popular positivo, tal propuesta no es de recibo por las siguientes razones.

En primer lugar, los delitos contra la Administración Pública ya exigen en su estructura típica que el sujeto activo tenga la cualidad especial, por lo que ya no resultaría proporcional que esta misma característica especial sea utilizada para agravar la pena por segunda vez.

En segundo lugar, varios de los sujetos descritos en el artículo 99 de la Constitución (Presidente de la República; a los representantes a Congreso; a los Ministros de Estado; a los miembros del Tribunal Constitucional; a los miembros de la Junta Nacional de Justicia; a los jueces y fiscales supremos; al Defensor del Pueblo y al Contralor General) no tienen a su cargo el patrimonio público, por lo que no se les podría atribuir la comisión del delito de peculado.

En tercer término, varios de los sujetos descritos en el artículo 99 de la Constitución no tienen competencias en las compras de su institución, por lo que no se les podría atribuir la comisión del delito de colusión; sin perjuicio de ello, en el supuesto negado de que tal atribución fuera posible, la comisión del delito de colusión siempre se realiza en concurso con el delito de cohecho.

En este caso se aplican las reglas del concurso real, establecidas en el artículo 50 del Código Penal, según las cuales las penas privativas de libertad de los delitos cometidos se suman hasta un máximo del doble de la pena del delito más grave, no pudiendo exceder de 35 años. Aquí se advierte, en primer lugar, la dureza de las penas aplicables que en varios casos superan el límite de 20 años que el proyecto de ley bajo análisis propone para la revisión de la cadena perpetua, y, en segundo lugar, la prohibición de que la pena supere los 35 años, es decir, la prohibición de la aplicación de la cadena perpetua.

Finalmente, en el caso de los delitos de cohecho, se tiene que el marco penal abstracto aplicable a los mencionados funcionarios que cometan tales delitos es alrededor de 10 años, por lo que la aplicación de la circunstancia agravante de cadena perpetua no sólo rompería la estructura de los tipos penales y vulneraría el principio de proporcionalidad sino también, como se mencionó *supra*, constituiría una doble valoración de la misma condición especial de funcionario público. Por todas estas razones la propuesta legislativa concreta no es de recibo.

3.5. Sobre la propuesta de la revisión de la cadena perpetua cada 20 años

Como premisa de este apartado es necesario recordar que en el ordenamiento jurídico peruano ya se encuentra regulado no sólo el procedimiento de revisión de la cadena perpetua sino también el plazo en que este se debe realizar, que es de 35 años.[9]

No obstante, puesto que la resolución que resuelve la revisión de la cadena perpetua es una facultad del juzgador, se debe tener en cuenta la posibilidad de que este no considere al penado lo suficientemente resocializado como para ordenar su reincorporación a la sociedad. Si bien el artículo 59-A del Código de Ejecución Penal[10] establece que, luego de transcurrido un año de la denegatoria de la excarcelación por revisión de la cadena perpetua, no existe límite de interposición de los pedidos de revisión de oficio o de partes; sin embargo, un sucesivo pronunciamiento desfavorable sobre la solicitud de la revisión de la cadena perpetua constituye en los hechos una indeterminación de la posibilidad de salida.

Consecuentemente, la inconstitucionalidad de la cadena perpetua no radica en el momento en que su revisión se da sino en su misma imposición, por lo que es irrelevante, en términos de superación de la inconstitucionalidad, que su revisión se dé a los 20, 30 o 35 años de iniciada su ejecución. Por lo tanto,

---

9 DECRETO LEGISLATIVO 921, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA CADENA PERPETUA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL Y EL LÍMITE MÁXIMO DE LA PENA PARA LOS DELITOS PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 2, 3, INCISOS B) Y C), ARTÍCULO 4, 5 Y 9 DEL DECRETO LEY 25475. El Decreto Legislativo 982, de fecha 22 de julio de 2007, modificó el artículo 29 del Código Penal dejándolo con su actual redacción.

10 DECRETO SUPREMO 003-2021-JUS, Texto Único Ordenado del Código de Ejecución Penal, artículo 66.

la Comisión de Justicia y Derechos Humanos considera que este extremo de la propuesta legislativa tampoco es de recibo.

Finalmente, en nuestra legislación penal tampoco no existe un mecanismo que permita la aplicación de los beneficios penitenciarios a los condenados a cadena perpetua. Puesto que estos beneficios tienen como objeto adelantar la excarcelación a través del trabajo o estudio o mediante el cumplimiento de un periodo determinado de la pena total, es necesario que la pena tenga una duración determinada, cualquiera que esta sea, pero que tenga un fin. Si una pena es indeterminada no hay manera de adelantar la excarcelación. Por estas razones la propuesta legislativa concreta bajo análisis no es de recibo.

3.6. Sobre la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción

En primer lugar, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos considera que la reciente política criminal peruana se caracteriza por

> "la promulgación y modificación de normas como respuesta a la criminalidad. Estas van desde aquellas que criminalizan conductas, pasando por aquellas que agravan las penas o las modalidades de delitos ya existentes, hasta aquellas que reducen o excluyen beneficios penitenciarios a determinados delitos."[11]

Una crítica muy dura por parte del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos a la práctica legislativa consiste en resaltar la inexistencia de base empírica o de data criminológica que sirviera de fundamento fáctico de las leyes penales aprobadas por el Congreso de la República. Así, este sector señala que:

> "Aunque el endurecimiento punitivo mencionado estuvo fundamentado en términos de prevención general positiva (efecto integrador) y negativa (efecto de intimidación), es cierto que muchos de ellos carecieron de sustento empírico o, en el mejor de los casos, la

---

11 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Política Nacional frente a los delitos Patrimoniales. Consejo Nacional de Política Criminal: Lima, 2015, p. 65 (100).

> información empírica era de carácter general y no lo suficientemente específica, mucho menos se contaba con estudios sobre la utilidad o pertinencia del aumento de las penas, así como del impacto esperado y la modalidad de evaluación."[12]

Esta política criminal "normativa" de carácter "represivo", en la mayoría de los casos, se ha basado en una visión de "corto plazo", impulsada especialmente por la conmoción social y mediática de algunos fenómenos sociales temporales o violentos. Es, pues, una política "reactiva". Por ello, de acuerdo con el Ministerio de Justicia, este endurecimiento punitivo, lejos de tener algún efecto en los niveles de victimización, ha elevado los niveles de hacinamiento.[13]

Debido a estas razones, el sistema penitenciario actual, como consecuencia de la política represiva del aumento de penas y de la reducción de beneficios penitenciarios, entre otros factores, ha sido caracterizado por el Tribunal Constitucional como un "estado de cosas inconstitucionales".[14]

En segundo lugar, en el Estado peruano existe un sistema anticorrupción, que demuestra que la lucha contra la corrupción se realiza de manera estructurada y conjunta, no de manera aislada. Asimismo, de acuerdo con la estructura del referido sistema anticorrupción, la coordinación de todas las entidades que lo integran se encuentra a cargo de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN), conforma al esquema siguiente:

---

12 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Política Nacional frente a los delitos Patrimoniales. Consejo Nacional de Política Criminal: Lima, 2015, p. 67 (106).

13 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Política Nacional frente a los delitos Patrimoniales. Consejo Nacional de Política Criminal: Lima, 2015, p. 68 (111).

14 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, sentencia recaída en el Expediente N° 05436-2014-PHC/TC TACNA C.C.B., fundamento jurídico 83.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 130/2021-CR EN VIRTUD DEL CUAL SE PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL Y EL CÓDIGO DE EJECUCIÓN PENAL A FIN DE ESTABLECER LA PENA DE CADENA PERPETUA PARA LOS DELITOS COMETIDOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.



Fuente: **Defensoría del Pueblo. El sistema anticorrupción peruano: diagnósticos y desafíos. Reporte de la corrupción en el Perú N° 2. Defensoría del Pueblo: Lima, diciembre del 2017, p. 10.**

En ese sentido, 14 de setiembre de 2017, mediante el Decreto Supremo N° 092-2017-PCM, se aprobó la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, que aborda la problemática de la corrupción en nuestro país a partir de tres ejes, cuyos objetivos de política pública son los siguientes:

EJE 1: Capacidad preventiva del Estado frente a los actos de corrupción

- Objetivo específico 1.1: Garantizar la transparencia y el acceso a la información pública en las entidades del Estado
- Objetivo específico 1.2: Consolidar una gestión de información integrada para la prevención de la corrupción en la Administración Pública
- Objetivo Específico 1.3: Impulsar y consolidar la reforma del Sistema Electoral en el Perú y de las Organizaciones Políticas

- Objetivo Específico 1.4: Promover e instalar una cultura de integridad y de ética pública en los/las servidores/as civiles y en la ciudadanía
- Objetivo Específico 1.5: Instalar y consolidad la Gestión de Conflicto de Intereses y la Gestión de Intereses en la Administración Pública.

EJE 2: Identificación y gestión de riesgos

- Objetivo Específico 2.1: Fortalecer el mecanismo para la gestión de denuncias por presuntos actos de corrupción
- Objetivo Específico 2.2.: Impulsar una carrera pública meritocrática
- Objetivo Específico 2.3: Garantizar la integridad en las contrataciones de obras, bienes y servicios
- Objetivo Específico 2.4: Fortalecer la Gestión de Riesgos al interior de cada entidad pública.

EJE 3: Capacidad sancionadora del Estado frente a los actos de corrupción

- Objetivo Específico 3.1: Reforzar el Sistema de Justicia Penal
- Objetivo Específico 3.2: Reforzar el Sistema Disciplinario
- Objetivo Específico 3.3: Reforzar el Sistema Nacional de Control
- Objetivos Específicos 3.4: Fortalecer los mecanismos para recuperación de activos y perdida de dominio ante delitos agravados contra la Administración Pública.

De los tres ejes presentados por la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción se advierte que el abordaje que el Estado peruano le ha dado a la corrupción es intersectorial, interinstitucional y multinivel, priorizando la estrategia preventiva antes que la represiva, siendo que sólo el tercer eje alude a la capacidad sancionadora del Estado.

Es precisamente en este eje que se encuentra el Objetivo Específico 3.1, relativo al reforzamiento del sistema de justicia penal. Pero incluso, respecto a este objetivo, la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción propone los siguientes los estándares nacionales de cumplimiento obligatorio:

- Programas de formación en temas de gestión pública desarrollados en los órganos encargados de la investigación, persecución y sanción de prácticas corruptas y de agentes capacitados.
- Programas de formación en prevención en prácticas de integridad diseñados y desarrollados en los órganos encargados de la investigación, persecución y sanción de prácticas corruptas, y de agentes capacitados.
- Instrumentos legales aprobados para la articulación y funcionamiento colaborativo de los órganos encargados de la investigación, persecución y sanción de prácticas corruptas.
- Asignación de recursos a los órganos encargados de la investigación, persecución y sanción de prácticas corruptas.
- Instrumentos legales aprobados para la adecuación de la normativa penal, procesal penal y de ejecución penal sobre la base de estándares internacionales.
- Implementación del Código Procesal Penal a nivel nacional.
- Información estadística producida para generar indicadores e implementar medidas de reforma del sistema de justicia penal.
- Acuerdos de cooperación nacional e internacional celebrados para favorecer las reformas del sistema de justicia penal.

Como se advierte, la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción en ningún caso propone la aplicación de la pena de cadena perpetua para los delitos contra la Administración Pública, debiendo considerarse que la pena que el Estado impone debe tener determinados fines político-criminales basados en el derecho a la igualdad, la corresponsabilidad de la sociedad, y la dignidad de la persona.

En consecuencia, para la Comisión de Justicia y Derechos Humanos no existe fundamento ni convencional, ni constitucional ni legal para imponer la cadena perpetua en nuestro sistema jurídico, salvo que se modifique el artículo 1 y el inciso 22 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú.

IV. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, de conformidad con el literal c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República,

CONGRESO de la REPÚBLICA

COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 130/2021-CR EN VIRTUD DEL CUAL SE PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL Y EL CÓDIGO DE EJECUCIÓN PENAL A FIN DE ESTABLECER LA PENA DE CADENA PERPETUA PARA LOS DELITOS COMETIDOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

recomienda la **NO APROBACIÓN** del Proyecto de Ley 130/2021-CR y su envío al archivo.

Dese cuenta
Sala de Comisiones.
Lima, 13 de abril de 2022.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PAREDES GONZALES ALEX ANTONIO FIR 29299579 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/04/2022 16:12:36-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ECHAIZ DE NUÑEZ IZAGA Gladys Margot FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/04/2022 15:43:22-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CORDERO JON TAY Maria Del Pilar FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 29/04/2022 10:49:15-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ZETA CHUNGA Cruz Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/05/2022 15:39:38-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: JUAREZ CALLE Heidy Lisbeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 29/04/2022 16:01:03-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GUERRA GARCIA CAMPOS Hernando FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/05/2022 10:46:09-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LUQUE IBARRA Ruth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/05/2022 14:57:11-0500

CONSEJO DIRECTIVO DEL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 11 **de** octubre **de** 2022.

Con acuerdo del Consejo Directivo,

para el archivo. _____

JAVIER ANGELES ILLMANN
Director General Parlamentario
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 130/2021-CR EN VIRTUD DEL CUAL SE PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL Y EL CÓDIGO DE EJECUCIÓN PENAL A FIN DE ESTABLECER LA PENA DE CADENA PERPETUA PARA LOS DELITOS COMETIDOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

PERIODO ANUAL DE SESIONES 2021-2022

ACTA DE LA DECIMOCTAVA SESIÓN ORDINARIA (SESIÓN SEMIPRESENCIAL) MIÉRCOLES 13 DE ABRIL DE 2022

Presidida por la congresista Gladys Margot Echaíz de Núñez Izaga

A las 10 horas y 12 minutos, en la Sala Bolognesi del Palacio Legislativo se pasó lista[1] a la que contestaron, de manera presencial, los congresistas Alex Antonio Paredes Gonzales y Alejandro Muñante Barrios (miembros titulares) y Milagros Jáuregui Martínez de Aguayo (miembro accesitario) y, a través de la plataforma Microsoft Teams, de manera virtual, los congresistas José María Balcázar Zelada, María del Pilar Cordero Jon Tay, José Alberto Arriola Tueros, Elvis Hernán Vergara Mendoza, Heidy Lisbeth Juárez Calle y Esdras Ricardo Medina Minaya (miembros titulares).

Con LICENCIA, el congresista Waldemar José Cerrón Rojas (miembro titular).

Con el *quorum* de Reglamento, la **PRESIDENTA** inició la sesión.

Asimismo, se dejó constancia de las dispensas presentadas, por función congresal, por los congresistas Héctor José Ventura Angel, Guido Bellido Ugarte y Víctor Raúl Cutipa Ccama (miembros titulares).

Se contó con la asistencia de las congresistas Mery Eliana Infantes Castañeda y Noelia Rossvith Herrera Medina, quienes, no siendo miembros de la Comisión, participaron en el debate suscitado con ocasión del informe de la ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, así como del Proyecto de Ley 130/2021-CR.

—o0o—

Seguidamente, la **PRESIDENTA** sometió a consulta el acta de la decimoséptima sesión ordinaria, celebrada el 6 de abril de 2022, y no habiendo observaciones por parte de los congresistas asistentes la dio por aprobada.

—o0o—

I. SECCIÓN DESPACHO

La **PRESIDENTA** anunció a los señores congresistas que los documentos que han ingresado y que ha emitido la Comisión de Justicia y Derechos Humanos

[1] Durante el desarrollo de la sesión se unieron a la misma de manera virtual los congresistas Hernando Guerra García Campos, Alejandro Enrique Cavero Alva y Cruz María Zeta Chunga (miembros titulares) y de manera presencial la congresista Ruth Luque Ibarra (miembro titular).

entre el 5 y el 11 de abril de 2022, así como la relación de proyectos de ley ingresados en dicho período se encuentran a su disposición, y que quien desee una copia de dichos documentos lo puede solicitar mediante correo electrónico a la Secretaría Técnica de la Comisión.

II. SECCIÓN INFORMES

La **PRESIDENTA** informó que, conforme a lo anunciado en la sesión anterior, se invitó para la presente sesión al ministro del Interior, a fin de que informe sobre las acciones dispuestas por su despacho y la participación de la Policía Nacional del Perú durante las protestas sociales desarrolladas en la región Junín desde el 28 de marzo hasta el 4 de abril de 2022, entre otros aspectos de interés de la Comisión, ampliándose a los hechos de violencia ocurridos en las distintas ciudades del país hasta el 6 de abril de 2022 y que son de público conocimiento. No obstante, comunicó que el citado ministro se ha excusado de participar en esta sesión debido a la convocatoria, en la misma fecha, a Consejo de Ministros, y solicitó reprogramar la fecha de su participación. Recalcó que esta es la segunda oportunidad que el ministro del Interior se excusa de participar en la sesión para los informes que le han sido solicitados; en consecuencia, anunció que corresponde que su participación ocurra ante el Pleno del Congreso, con ese fin, incorporó el tema a la Orden del día.

III. SECCIÓN PEDIDOS

El congresista **MUÑANTE BARRIOS** solicitó que, para una próxima sesión, se considere como punto de agenda la sustentación del Proyecto de Ley 620/2021-CR, de su autoría, que modifica el artículo 444 del Código Penal y reduce la cuantía del hurto simple, el mismo que ya cuenta con opiniones emitidas por algunas instituciones, según refirió.

La **PRESIDENTA** dispuso que lo solicitado pase a la Secretaría Técnica para evaluar su incorporación como punto de agenda para una siguiente sesión.

IV. ORDEN DEL DÍA

La **PRESIDENTA** anunció que, como primer punto de la agenda en el Orden del Día, corresponde escuchar a la ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, quien concurre para informar sobre las declaraciones que brindara el 7 de marzo de 2022 en Radio Exitosa, relacionadas con el aborto, en atención al acuerdo adoptado en la decimosexta sesión ordinaria.

Con ese propósito suspendió la sesión por breves momentos a los efectos de que la invitada ingrese a la sala virtual de sesiones.

—o0o—

Ingresa a la sala virtual de sesiones la señora Diana Mirian Miloslavich Tupac, ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

—o0o—

Reanudada la sesión, la **PRESIDENTA** dio la bienvenida a la señora Diana Mirian Miloslavich Tupac, ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, y le otorgó el uso de la palabra.

La **MINISTRA DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES** inició su participación resaltando que el sector bajo su dirección está encargado de diseñar, establecer, promover, ejecutar y supervisar políticas públicas a favor de las mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, con discapacidad e inmigrantes, para garantizar el ejercicio de sus derechos y una vida libre de violencia, desprotección y discriminación en el marco de una cultura de paz.

Señaló que le concierne los casos de violaciones sexuales y que, si como resultado de ello, se tratara de un embarazo, se involucra al Ministerio de Salud. En esa línea, manifestó que, en el supuesto de que corresponda aplicar el aborto terapéutico, se hará en el marco de las políticas dispuestas por el sector salud, además de tener en cuenta los tratados internacionales ratificados por el Estado peruano sobre la materia. Dijo que en el Perú el aborto terapéutico se encuentra despenalizado desde el año 1924, estableciéndose que no es punible el aborto practicado por un médico con el consentimiento de la mujer embarazada cuando es el único medio de salvar la vida de la gestante o para evitar el deterioro de su salud, a lo que se suma que en el 2014 se aprobó la guía técnica para la estandarización del procedimiento de atención integral de la gestante en la interrupción voluntaria por indicación terapéutica del embarazo menor de 22 semanas con consentimiento informado, acotó.

Aseveró que, de acuerdo con las cifras entregadas, durante el 2021 se llevaron a cabo 64 abortos terapéuticos en siete regiones del Perú y que en el periodo de enero de 2019 a febrero de 2022, los Centros de Emergencia Mujer atendieron 26 061 casos de violación sexual, de los cuales 17 385 fueron niñas, niños y adolescentes, que representan el 67% de víctimas menores de 18 años. Mencionó también que en el 2018 se registraron 1 417 niñas menores de 14 años con hijas e hijos nacidos vivos; en el 2019, 1 303 niñas menores de 14 años; en el 2020, 1 177 niñas y en el 2021, 1 436 niñas en la misma situación. Sostuvo que en los últimos cinco años 5 605 niñas menores de 14 años truncaron su infancia por una maternidad producto de una violación y que cada día cuatro niñas menores de 14 años víctimas de violencia se convierten en madres en el Perú, por lo que, como ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, expresó su compromiso y esfuerzo de garantizar los derechos de estas víctimas. Como parte de sus funciones, dijo que el programa Aurora, a través de los Centros de Emergencia Mujer, han atendido a 15 609 mujeres embarazadas víctimas de violencia a nivel nacional, de cuyo número 3 523 son niñas adolescentes embarazadas agredidas.

En cuanto a los antecedentes relacionados a la legalización del aborto, mencionó que en legislaturas anteriores se presentaron varias iniciativas legislativas. Citó el Proyecto de Ley 3839/2014-IC, presentado por la ciudadanía en el marco de la campaña denominada "Déjala decidir", que planteaba la despenalización del aborto en caso de violación sexual e inseminación artificial no consentida, el mismo que fue visto por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos y la Comisión de Constitución y Reglamento. También mencionó el Proyecto de Ley 617/2016-CR, presentado por la congresista Indira Huillca, que planteaba despenalizar el aborto en casos de embarazo como consecuencia de una violación sexual, inseminación artificial no consentida y malformaciones incompatibles con la vida; asimismo, el Proyecto de Ley 7298/2020-CR, presentado por el congresista Iván Quispe Apaza, que postulaba la ley que reconoce el derecho a la maternidad libremente decidida.

Finalmente, señaló que en la actual legislatura se ha presentado el Proyecto de Ley 954/2021-CR, a iniciativa de la congresista Ruth Luque Ibarra, que propone despenalizar el aborto en caso de embarazo como consecuencia de violación sexual, el mismo que cuenta con el respaldo de 21 parlamentarios y opiniones favorables de la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y distintos especialistas consultados, toda vez que consideran que la propuesta legislativa es una herramienta fundamental para garantizar los derechos de las mujeres en sus diferentes ciclos de vida.

Seguidamente, la **PRESIDENTA** otorgó a los señores congresistas el uso de la palabra.

El congresista **MUÑANTE BARRIOS** expresó su preocupación respecto de lo expuesto, toda vez que la ministra ha señalado que sus declaraciones se dieron en el marco de la Constitución y las leyes, puntualizó; sin embargo, en ninguna parte de la Constitución o normativa vigente se habla del derecho al aborto. Por el contrario, mencionó que el artículo 2 de la Constitución Política del Perú protege la vida del concebido, así como el Código Civil, el Código de los Niños y Adolescentes, que protegen los derechos e intereses del niño por nacer; por lo cual preguntó en qué parte de la Constitución Política se avala el aborto.

Por otro lado, señaló que, de acuerdo con los argumentos expresados por la ministra, se procuran políticas en favor de las mujeres, niños, niñas y adolescentes; no obstante, no mencionó las vidas de los niños por nacer. Asimismo, cuestionó que no se haya conmemorado el "Día del niño por nacer", celebrado el 25 de marzo, pero sí se haya saludado en redes sociales el 31 de marzo el "Día Internacional de la Visibilidad Trans".

Respecto del aborto terapéutico, dijo que conocía circunstancias de su aplicación y el marco normativo que lo legaliza; sin embargo, señaló que las expresiones vertidas por la ministra fueron "aborto legal, seguro y gratuito" y, ello significaría una licencia para matar a un niño en el vientre incluso hasta las 40 semanas de gestación. Puso el caso de Colombia que recientemente ha aprobado el aborto legal hasta la semana 24 de gestación; en Argentina, hasta la semana 14. Precisó que el aborto legal al que se había referido es un aborto sin ningún tipo

de causal y que no existe ningún tratado internacional que hable del derecho al aborto, ya que todos hablan del derecho a la vida, la cual se protege desde la concepción. Cuestionó si la interpretación que se le había dado a las normas era meramente ideológica.

En cuanto a los casos de embarazo como resultado de una violación sexual, dijo que existen tres actores: la víctima, que es la mujer; el inocente, que es el concebido, y el agresor, que es el violador. Preguntó qué proyecto de ley se ha presentado para endurecer las penas a los agresores, toda vez que los proyectos de ley citados plantean la posibilidad de no presentar denuncia legal contra el violador. Señaló que uno de los proyectos de ley citados plantea que, cuando exista una violación, la víctima pueda asistir a un centro de salud a abortar con una declaración jurada y sin necesidad de presentar una denuncia penal, lo cual va a permitir que los violadores puedan llevar a una mujer, niña o adolescente agredida a abortar y, al no existir la posibilidad de denunciarlo, volverá a cometer dicha agresión; otro proyecto mencionado indica que la mujer puede decidir si tiene o no al niño; en otras palabras, dijo que la vida de un ser humano depende de otro ser humano, tal y como ocurría en las dictaduras que han socavado la humanidad, puntualizó.

Finalmente, preguntó a la ministra si serán las leyes las que marquen la consigna de sus funciones o si, por el contrario, lo sería su posición ideológica.

Mencionó el caso de la ONG Flora Tristán que —dijo— recibió más de 5 millones de soles en el año 2020, de diferentes programas, entre ellos la defensa de los derechos sexuales y reproductivos, que es un eufemismo para la promoción del aborto y que es proveedora del Estado; en ese caso, le cuestionó si se iba a conducir en el cargo en el marco de lo establecido por la Constitución o si, por el contrario, representaba los intereses de la citada ONG.

Por su parte, la congresista **JÁUREGUI MARTÍNEZ DE AGUAYO** le recordó a la ministra que, al asumir el cargo ministerial, juró respetar la Constitución, lo que significa que ya no se encuentra en posición de activista, sino que se debe a un país que, en su mayoría, es defensor de los derechos humanos, como se demostró el 25 de marzo, cuando la población salió a las calles a nivel nacional para celebrar el "Día del niño por nacer", reconocido por la Ley 327654; y, a pesar de ello, en las redes sociales del ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, se conmemoró el "Día Internacional de la Visibilidad Trans" el 31 de marzo, fecha que en el Perú no es legalmente reconocida.

Aseveró que en el país el aborto es penado por ser un delito y le increpó que, como funcionaria pública, comete un grave error al pretender mantener su activismo personal y sobrepasar su función con comentarios que contravienen notoriamente las leyes. Dijo que, de acuerdo con el Código Civil, la vida humana comienza con la concepción y que el concebido es sujeto de derecho en todo cuanto le favorece, por lo cual, la ministra estaría contraviniendo las leyes con comentarios que van contra la vida humana, promoviendo, desde su cargo público, un delito como es el aborto.

Por ello, señaló que ante la amenaza de activistas que tienen años promoviendo una agenda abortista en el país, a través de organizaciones civiles como Flora Tristán, por ejemplo, a la que ha venido representando por años la actual ministra de la Mujer, el Estado tiene un compromiso en la vida del niño por nacer y de la madre gestante.

Finalmente, añadió que, como congresista de la República, tiene el deber moral de respetar la Constitución y rechazó, una vez más, el activismo de la ministra, toda vez que desempeña un cargo público y debe regirse en el marco de lo establecido por las normas.

A su turno, la congresista **INFANTES CASTAÑEDA** señaló que ha trabajado anteriormente con niñas embarazadas luego de una violación, que han decidido tener a sus hijos con apoyo y fortaleza psicológica. Expresó su malestar por las declaraciones proaborto brindadas por la ministra, dijo que es lamentable que una mujer dé ese tipo de comentarios, con ideales perversos que pretenden quitarle la vida a un ser humano.

El congresista **BALCÁZAR ZELADA** manifestó que este es un tema polémico y con muchas aristas. Señaló que los abogados saben perfectamente los casos en los que el aborto está legislado. Enfatizó en el hecho de que, más allá de la presión religiosa opositora en el debate sobre el aborto, se debe considerar la realidad social y que quienes son criminalizadas por abortar son las mujeres pobres que sufren la falta de atención del Estado. Mencionó que en el mundo son varios los países que han despenalizado el aborto y que no se trata de un tema que deba escandalizar a la población. Llamó a la calma y reflexión para no incriminar a la ministra por sus declaraciones. Sostuvo que sería importante invitar a especialistas a la comisión para debatir esta materia sobre bases científicas.

La congresista **LUQUE IBARRA** resaltó la necesidad de abordar este tema sobre una base jurídica, debido a que hay posiciones de fe y creencias muy respetables sobre las cuales no se pueden orientar decisiones de políticas públicas. Argumentó que el Perú es un estado laico, por lo cual sus políticas no se basan sobre dogmas, fe o creencias religiosas, sino sobre la realidad social del país. En ese sentido, manifestó que IPSOS publicó una encuesta de opinión sobre religión, política y sexualidad que muestra que un gran porcentaje de la población considera que está a favor de la educación sexual en las escuelas, que la educación sexual integral es importante para prevenir embarazos no deseados y que debería legalizarse el aborto. Reveló que otro importante grupo considera que la mujer debe tomar la decisión de abortar o no y, finalmente, mencionó que la gran mayoría considera que la legalización del aborto coadyuvaría a reducir los abortos clandestinos. Dijo que el Proyecto de Ley 954/2021-CR, de su autoría, busca despenalizar el aborto con bases jurídicas.

De otro lado, manifestó que en el Perú nunca se ha podido abordar un debate jurídico respecto del aborto, ya que todas las veces se opta por la estigmatización. Expresó su preocupación sobre el tono con el que se hace la invitación a la ministra de la Mujer. Sugirió invitar a especialistas para abordar y

buscar soluciones y añadió que no considera adecuado que se comente datos sobre una ONG que la ministra no tiene obligación de responder.

En una nueva participación, el congresista **MUÑANTE BARRIOS** precisó que la encuesta referida por la congresista Ruth Luque Ibarra es promovida por "Católicas por el derecho a decidir". Además, dijo que la cuestión surge en torno a la legalización del aborto, no a su despenalización en casos de violación sexual.

La congresista **HERRERA MEDINA** señaló que la Constitución Política del Perú, en su artículo 2, indica que existe el derecho a la vida y, en ese tenor, considera fundamental que se gobierne y trabaje para el país y no por preferencias personales. Dijo que es importante abordar el apoyo psicológico y legal que se le debe dar a la víctima de violación sexual y que no existe algún estudio que indique que, después de un aborto, las mujeres sean más felices; sin embargo, sí hay una industria en torno al procedimiento abortivo. Respecto a las medidas punitivas para los agresores sexuales, cuestionó que todavía se confíe en la reinserción social del agresor y no se apliquen sanciones como la cadena perpetua.

El congresista **MEDINA MINAYA** señaló que la ministra debe ejercer su cargo para todos y no solo para los que están de acuerdo con el aborto; en esa línea, exigió que se cumpla la Constitución, más allá de todas las consideraciones religiosas. Reflexionó que se debe trabajar desde una perspectiva más objetiva y no dar cifras que en su momento se discutirán.

Por su parte, la **PRESIDENTA** refirió que, de acuerdo con el artículo 119 de la Constitución, la dirección y gestión de los servicios públicos están confiadas al Consejo de Ministros y a cada ministro en los asuntos que competen a la cartera a su cargo; en esa línea, preguntó si es política del Gobierno la legalización del aborto en general, sin discriminación alguna.

En respuesta, la **MINISTRA DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES** señaló que seguirá trabajando en favor de las niñas, niños, adolescentes y mujeres víctimas de violencia. Consideró importante el debate generado acerca del tema del aborto con la finalidad de fortalecer la democracia y que, en ese sentido, es importante, también diseñar e implementar políticas públicas acordes a la realidad del país.

Añadió que las consultas que no haya absuelto serán respondidas por escrito a la Comisión, toda vez que tiene pendiente asistir a una reunión del Consejo de Ministros que había sido agendada con anterioridad; en razón de ello, se excusó de no poder extenderse en su participación.

La **PRESIDENTA** reiteró la pregunta a la ministra para señalar concretamente si es política del Gobierno la legalización del aborto de manera indiscriminada.

La **MINISTRA DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES** señaló que no está en la agenda y que lo último que hay desde el sector a su cargo es la

opinión técnica elaborada respecto del Proyecto de Ley 954/2021-CR, presentado por la congresista Ruth Luque Ibarra.

La **PRESIDENTA** agradeció la participación de la ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y la invitó a retirarse de la sala virtual de sesiones cuando lo estime pertinente.

El congresista **MUÑANTE BARRIOS** precisó que cuando un ministro de Estado es invitado al Congreso debe darle prioridad a su participación en la Comisión, antes que atender cualquier otro tipo de actividad.

La **PRESIDENTA** asintió; sin embargo, comentó que la ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables pidió la suspensión de su participación y que responderá por escrito lo que haya quedado pendiente.

—o0o—

Se retira de la sala virtual de sesiones la señora Diana Mirian Miloslavich Tupac, ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

—o0o—

A continuación, la **PRESIDENTA** anunció que, como siguiente punto del Orden del Día, corresponde escuchar a los profesionales invitados para recibir su opinión especializada sobre el Proyecto de Ley 154/2021-PJ, en virtud del cual se propone la Ley que modifica los artículos 367, 370, 373, 376, 377, 387, 391, 392, 392-A, 393, 401 y 403 del Código Procesal Civil, y artículos 23 y 33B.2 de la Ley 26979, y el Proyecto de Ley 930/2021-PJ, en virtud del cual se propone la Ley que reforma el recurso de casación en la Nueva Ley Procesal de Trabajo, ambas iniciativas del Poder Judicial.

Señaló que luego de culminadas las exposiciones se conformará una mesa de trabajo para poder avanzar y concluir con lo referido en la temática de ambos proyectos de ley, por lo que invitó a los señores congresistas a participar o referir a otros especialistas para incorporarlos, a través de la secretaría técnica de la comisión.

En este estado, la congresista **LUQUE IBARRA** solicitó que se atienda lo requerido a través del Oficio 343-2021-2022/RLI-CR y se invite a los representantes de tres instituciones para que expongan su posición institucional respecto del Proyecto de Ley 954/2021-CR, de su autoría, en virtud del cual se propone la Ley que despenaliza el aborto en casos de embarazos como consecuencia de violación sexual.

En respuesta, la **PRESIDENTA** señaló que el objetivo de la Comisión es trabajar todos los proyectos de ley ingresados hasta antes del término de la legislatura.

Seguidamente, con la finalidad de iniciar las exposiciones previstas, autorizó al secretario técnico para que permita el ingreso de los invitados a la sala de

sesiones, ya sea de manera presencial o virtual, para lo cual suspendió por breve término la sesión.

—o0o—

Ingresan a la sala virtual de sesiones las señoras Eugenia Silvia María Ariano Deho, magíster en Derecho Procesal, y Karla Patricia Maribel Vilela Carbajal, doctora en Derecho; asimismo, el señor Gino Ernesto Yangali Iparraguirre, juez superior titular de la Corte Superior de Justicia de Lima, ingresa a la sala de sesiones de manera presencial.

—o0o—

La **PRESIDENTA**, luego de dar la bienvenida a los especialistas invitados, otorgó al uso de la palabra a la señora Eugenia Silvia María Ariano Deho, magíster en Derecho Procesal, para que se pronuncie respecto del Proyecto de Ley 154/2021-PJ.

La señora **ARIANO DEHO**, tras agradecer por la invitación cursada, mencionó que el Proyecto de Ley 154/2021-CR plantea dos aspectos a modificar: uno, relativo al recurso de apelación; es decir, la supresión total de la adhesión al recurso de la apelación; y el otro aspecto, tendiente a implementar algunos ajustes al recurso de casación.

Se mostró en desacuerdo con la supresión de la adhesión al recurso de apelación, toda vez que se considera, de manera equivocada, según dijo, que dicha figura configura una vulneración de la igualdad de las partes, ya que se debe entender que este es un recurso secundario que se adhiere a lo planteado principalmente dentro del plazo y, además, dijo que no funciona en todos los casos, sino que funciona cuando hay vencimiento recíproco y, por tanto, tiende a evitar las apelaciones. Añadió que, en las modificaciones propuestas en el artículo 373, no solamente se suprime la adhesión, sino que se suprime la respuesta del apelado.

Por otro lado, mencionó que en el Código Procesal Civil existe un defecto en el planteamiento del recurso y su absolución, ya que se apela ante el juez que emitió la resolución, pero se absuelve ante el juez de apelación, lo cual consideró erróneo porque la contestación de la apelación tiene que producirse en las mismas condiciones que el apelante, es decir, ante el propio juez inicial. Asimismo, señaló que en el último párrafo del texto vigente del artículo 373 se establece que el desistimiento de la apelación no arrastra la adhesión, lo cual consideró debe ser removido de la legislación vigente.

Respecto de la figura de casación se mostró de acuerdo con que la calificación inicial del recurso pase nuevamente a las salas superiores; sin embargo, por otro lado, sobre la modificación propuesta al artículo 387 del Código Procesal Civil, expresó su rechazo a la cuantía planteada como requisito para interponer el recurso, debido a que, para empezar, los jueces especializados en lo Civil ven casos que están por encima de 500 unidades de referencia procesal (URP), por lo cual la propuesta no tendría lugar. En cuanto al artículo 391 del mismo cuerpo

normativo, sobre procedimiento del recurso, dijo que no se ha hecho el ajuste correspondiente a darle audiencia al recurrido, es decir, a la parte contraria. Añadió que en el artículo 392 el inciso 1 no guarda relación con el recurso de casación, el inciso 2 es inadecuado porque priva a la Corte Suprema de intervenir cuando las Cortes Superiores simplemente declaran nulidad y, en cuanto a los demás incisos, señaló que son imprecisos y que merecen mayor revisión. Sobre el artículo 392-A dijo que ese artículo debería tener la misma redacción que el artículo 427 del Código Procesal Penal, que permite el recurso de casación extraordinario frente a resoluciones que no son recurribles cuando haya que sentar doctrina jurisprudencial. Precisó que, en cuanto al efecto suspensivo de la resolución impugnada, los recursos de casación no suelen tenerlo, pero hay posibilidad de suspender bajo caución, que no es lo que se ha propuesto. Sobre el recurso de queja señaló que no hay mayores argumentos que agregar.

La **PRESIDENTA** agradeció la intervención de la señora Eugenia Silvia María Ariano Deho y, a continuación, invitó a la señora Karla Patricia Maribel Vilela Carbajal a hacer uso de la palabra, respecto del Proyecto de Ley 154/2021-PJ.

La señora **VILELA CARBAJAL** destacó que el propósito del proyecto de ley sea lograr que la Corte Suprema cumpla la función social y pública que le corresponde, por lo que consideró importante recalcar que la iniciativa de ley en comentario no altera la referencia normativa de la casación.

Dijo que, en la Sala Suprema, el tiempo de calificación de un recurso es de un año y, después de haber sido admitido a trámite, toma un año o un año y medio para emitir la sentencia final, por lo que, si se quita la obligatoriedad de establecer un momento para la calificación del recurso por parte de la Sala Suprema, no solo se gana tiempo, sino también se evita la tramitación de actos procesales por dos veces. En cuanto a la cuantía señaló que la propuesta no obedece al derecho, ya que vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva, que es un derecho tan importante como el de a la igualdad; además, añadió que el monto mínimo fijado no se logra explicar y parece ser una cifra simplemente puesta sin mayor análisis.

En cuanto al requisito de presentación del recibo de la tasa correspondiente al recurso, señaló que la propuesta plantea interponer una multa si se llegara a comprobar que esta falta se debe a una conducta maliciosa; sin embargo, indicó que difícilmente se pueda probar la mala fe. Con respecto al trámite del recurso, que se plantea en el artículo 391, consideró que la misma Corte Superior debería revisar los recursos de admisibilidad y de procedencia del recurso de casación y dejar que la Suprema declare improcedente el recurso, de ser el caso, tanto en primera, como en segunda instancia, pero empezarían a plantearse recursos de queja y, nuevamente, la Sala Suprema, comenzaría a llenarse de carga procesal. Frente a ello, planteó que no se restablezca el recurso de queja para revisar recursos de casación que hayan sido denegados, sino que las personas que se consideren perjudicadas por ello interpongan una acción de amparo.

Con respecto a los requisitos establecidos en el artículo 392, sobre la improcedencia del recurso, dijo que el doble conforme no asegura ninguna justicia del fallo, pero también indicó que, cuando hay dos criterios que coinciden,

la posibilidad del error disminuye; en consecuencia, se mostró de acuerdo en incorporar el doble conforme en cuando a la improcedencia del recurso de casación y consideró adecuado los incisos 2, 3, 4 y 5 planteados; sin embargo, en el inciso 6, referente a los procesos no contenciosos, dijo que compete a los jueces de paz letrado y que muy pocos casos llegarían a la Corte Suprema vía casación.

Con respecto a la procedencia excepcional del recurso de casación, reconoció que hubo un cambio saludable en los términos precisados y señaló que podría incluirse que ello esté limitado a la afectación de un derecho fundamental.

Finalmente, sostuvo que, en cuanto a la apelación, el proyecto no diferencia de manera correcta los requisitos de inadmisibilidad y procedencia, ya que la redacción del artículo no distingue claramente las causales que declararían inadmisible o improcedente el recurso; por ello, sugirió mejorar la redacción para aclarar las causales. En cuanto a la eliminación de la figura de la adhesión, coincidió con lo expresado por su antecesora en el uso de la palabra respecto a mantener el recurso.

Seguidamente, la **PRESIDENTA** otorgó el uso de la palabra al señor Gino Ernesto Yangali Iparraguirre, juez superior titular de la Corte Superior de Justicia de Lima, para exponer su opinión técnica sobre el Proyecto de Ley 154/2021-PJ.

El **JUEZ SUPERIOR TITULAR DE LA CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA** dijo, en términos generales, que el recurso de casación será enviado a la Corte Suprema y luego, transcurrido un tiempo, sería resuelto como improcedente, como sucede en la mayoría de los casos. Anunció que, si no se concede el recurso de casación, existe el recurso de queja. Enfatizó que con las propuestas planteadas no se resuelven los problemas de celeridad.

Comentó que en el año 2011 se presentó un proyecto cuya figura central era introducir el doble conforme; es decir, que, tanto en primera como en segunda instancia, se resuelve bajo los mismos criterios y, con ello, se concreta la administración de justicia para las partes.

Señaló que fijar un monto de 300 URP como mínimo para acceder al recurso de casación es inviable, ya que limita el acceso a la justicia para una clase económica de poder. Asimismo, manifestó que el doble conforme tiene antecedentes internacionales y en leyes de la normativa peruana, no obstante, los casos que deben llegar a la Corte Suprema deben ser aquellos en donde haya contradicción.

Añadió que dejará en la Secretaría Técnica de la Comisión el proyecto de ley referido en su exposición, una vez sea ajustado y actualizado con las propuestas pertinentes.

La **PRESIDENTA** cedió el uso de la palabra a los señores congresistas para formular preguntas respecto de las exposiciones realizadas.

El congresista **PAREDES GONZALES** solicitó a los expositores compartir sus opiniones técnicas y especializadas de manera escrita. Señaló que los justiciables son quienes realmente conocen lo que es la espera por una respuesta y que, por ello, se debe mejorar el sistema de administración de justicia.

La **PRESIDENTA** agradeció la participación de los expositores y precisó que el objetivo de la ley es administrar justicia para resolver conflictos; sin embargo, es importante también darles celeridad a los procesos para satisfacer con eficacia las necesidades de las personas, acotó.

El congresista **BALCÁZAR ZELADA** consideró que el recurso de casación debe desaparecer de forma tal que los procesos terminen en las Cortes Superiores de Justicia. En el caso de la doble conforme, señaló que no hay garantía de que la segunda instancia tenga mayor conocimiento de las normas que la primera instancia.

La **PRESIDENTA** reiteró el pedido a los expositores de hacer llegar por escrito sus intervenciones.

En una intervención final, la señora **ARIANO DEHO** precisó que la supresión del recurso de casación es un tema mayor no abordado por el proyecto de ley en análisis; sin embargo, señaló que sería importante conocer cuántos recursos de casación se interponen por área.

La **PRESIDENTA** agradeció la participación de los expositores y los invitó a retirarse, tanto de la sala de sesiones, como de la plataforma virtual, en el momento que lo estimen conveniente.

Con dicho fin, suspendió la sesión por breve término.

—o0o—

Se retiran de la plataforma virtual de sesiones las señoras Eugenia Silvia María Ariano Deho, magíster en Derecho Procesal, y Karla Patricia Maribel Vilela Carbajal, doctora en Derecho. Asimismo, el señor Gino Ernesto Yangali Iparraguirre, juez superior titular de la Corte Superior de Justicia de Lima, se retira de la sala de sesiones.

—o0o—

En este estado, la **PRESIDENTA** dispuso que se verifique el *quorum*.

A las 13 horas se pasó lista[2] a la que contestaron, de manera presencial, los congresistas Alex Antonio Paredes Gonzales, Alejandro Muñante Barrios y Ruth Luque Ibarra (miembros titulares) y Milagros Jáuregui Martínez de Aguayo (miembro accesitario) y, a través de la plataforma Microsoft Teams, de manera

[2] Durante el desarrollo de la sesión se unieron a la misma de manera virtual los congresistas Hernando Guerra García Campos, Alejandro Enrique Cavero Alva y Cruz María Zeta Chunga (miembros titulares) y de manera presencial la congresista Ruth Luque Ibarra (miembro titular).

virtual, los congresistas María del Pilar Cordero Jon Tay, Hernando Guerra García Campos, María Cruz Zeta Chunga, José Alberto Arriola Tueros, Heidy Lisbeth Juárez Calle y Esdras Ricardo Medina Minaya (miembros titulares).

Con el quorum reglamentario, la **PRESIDENTA** anunció que, conforme a lo dispuesto en la agenda de la sesión, corresponde debatir y votar el predictamen negativo recaído en el Proyecto de Ley 1155/2021-PE, en virtud del cual se propone la Ley que sanciona la discriminación en el ingreso, uso y disfrute de playas y otros bienes de dominio público.

Al respecto, señaló que el predictamen recomienda la no aprobación del proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo debido a que en el país las playas son de dominio público por mandato de la Ley 26856, la cual regula, además, los deberes, requisitos y las excepciones en la construcción de viviendas y balnearios en las playas, sus vías de acceso, así como las sanciones imponibles ante su incumplimiento.

Añadió que el sistema jurídico nacional les otorga a los terceros impedidos de acceder a las playas una indemnización por el abuso del derecho, que es sancionado administrativamente, por la vulneración del principio de no discriminación, que puede ser defendido a través de una acción de amparo o hábeas corpus, según corresponda. Dijo que las medidas punitivas para el delito de discriminación se encuentran debidamente legisladas y que si lo que se busca es el acceso inmediato a las playas o lugares públicos, la vía correspondiente es la constitucional y no la penal.

Precisó que la citada ley promueve e impone a las municipalidades el deber de fiscalización y supervisión del cumplimiento de la misma en sus jurisdicciones, sobre todo respecto al libre ingreso a las playas, toda vez que los gobiernos locales deben promover la lucha contra la discriminación emitiendo ordenanzas, publicitándolas en lugares visibles en la playa y capacitando a todo su personal en materia de derechos humanos.

En la misma línea, manifestó que la propuesta del Poder Ejecutivo no explica a qué otros bienes de dominio público se refieren, además de la playa, ya que son bienes públicos las escuelas, los hospitales, los museos y los aeropuertos, por ejemplo; sin embargo, la exposición de motivos se circunscribe a la sanción respecto del impedimento de acceso a playas. Finalmente, advirtió que no se precisa por qué se considera más gravosa una eventual discriminación para el acceso a las playas y no a lugares de mayor importancia social como los antes mencionados.

En debate el predictamen, ofreció el uso de la palabra a los señores congresistas.

El congresista **MUÑANTE BARRIOS** se mostró de acuerdo con el predictamen elaborado y cuestionó que se adelante tanto la barrera punitiva del Estado frente a este tipo de situaciones.

Advirtió que el artículo 323 del Código Penal, modificado por el Decreto Legislativo 1323, ha sido materia de una derogación parcial a través de una autógrafa de ley en el periodo parlamentario último, ya que el Congreso ejerció el control político sobre la naturaleza del citado decreto legislativo y determinó que la modificación del artículo 323 era una extralimitación de las facultades legislativas que, en ese momento, se habían otorgado al presidente de la República; en consecuencia, se planteó la derogatoria de la modificación del referido artículo. Expresó que sorprende que el proyecto de ley planteado por el Poder Ejecutivo haga un control sobre el ejercido por el Congreso. Comentó que ha presentado una iniciativa ante el Consejo Directivo para actualizar el proyecto de ley del periodo parlamentario pasado sobre esta materia.

La **PRESIDENTA** asintió a lo expresado por el congresista Muñante Barrios, toda vez que el citado decreto legislativo se encuentra en estos momentos sujeto a un procedimiento de control que no ha concluido, por lo que aún está vigente.

Dicho esto, y no habiendo solicitado el uso de la palabra ningún otro señor congresista, dio por agotado el debate y sometió a votación el predictamen en sus términos.

El predictamen fue aprobado por mayoría.

"Votación del Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 1155/2021-PE

Congresistas que votaron a favor: Echaíz de Núñez Izaga, Paredes Gonzales, María del Pilar Cordero Jon Tay, Guerra García Campos, Zeta Chunga, Arriola Tueros, Juárez Calle, Muñante Barrios y Luque Ibarra (miembros titulares).

Congresistas que votó en abstención: Medina Minaya (miembro titular)".

—o0o—

A continuación, la **PRESIDENTA** anunció que corresponde debatir y votar el predictamen negativo recaído en el Proyecto de Ley 130/2021-CR, en virtud del cual se propone la Ley que modifica el Código Penal y el Código de Ejecución Penal a fin de establecer la pena de cadena perpetua para los delitos cometidos contra la administración pública.

En cuanto a la primera modificación, dijo que la propuesta plantea que la cadena perpetua se aplique cuando (i) el funcionario público actúe como integrante de una organización criminal; (ii) la conducta recaiga sobre programas con fines asistenciales, de apoyo o inclusión social o de desarrollo; (iii) el autor es reincidente o se comprueba la existencia de un concurso ideal de delitos y (iv) los delitos son cometidos por los funcionarios que gozan de la prerrogativa del antejuicio establecido en el artículo 99 de la Constitución Política del Perú.

Al respecto, advirtió que los delitos que la sociedad considera más repulsivos, tales como los de organización criminal, terrorismo, genocidio, entre otros, tienen una pena inferior a la de cadena perpetua; en ese sentido, señaló que imponer

la pena de cadena perpetua a los delitos contra la administración pública supondría la vulneración al principio de proporcionalidad. Asimismo, dijo que la iniciativa legislativa propone la aplicación de la circunstancia agravante de cadena perpetua para todos los delitos contra la administración pública previstos en los Capítulos II y III del Título XVIII del Libro II del Código Penal, lo cual produce situaciones donde las sanciones son absolutamente desproporcionadas respecto de la gravedad de la conducta.

Mencionó que con fecha 28 abril de 2021 se publicó en el Diario Oficial "El Peruano" la Ley 31178, la cual introduce en los delitos de colusión y peculado las circunstancias agravantes cuando el agente actúe como integrante de una organización criminal, como persona vinculada o actúe por encargo de ella, y, cuando la conducta recaiga sobre programas con fines asistenciales, de apoyo o inclusión social o de desarrollo. Añadió que la legislación penal ya considera este supuesto de hecho como circunstancia agravante; sin embargo, debido a la fecha reciente de la entrada en vigor de la mencionada ley, aún no es materialmente posible contar con información estadística al respecto con el fin de evaluar el efecto de la función de prevención general de tal propuesta.

De otro lado, en cuanto al delito de cohecho, dijo que al no estar prevista una circunstancia agravante relativa a la propuesta legislativa, es de aplicación lo establecido en el literal c) del artículo 22 de la Ley 30077, Ley contra el Crimen Organizado, en virtud del cual el juez aumentará la pena hasta en una tercera parte por encima del máximo legal fijado por el delito cometido, sin que en ningún caso exceda los 35 años, cuando el agente es funcionario público e integra una organización criminal. Señaló también que el actual artículo 384 del Código Penal impone en estos casos la pena perpetua de inhabilitación, por lo que los funcionarios tendrían, en términos de su relación con la administración pública, una suerte de muerte civil permanente.

En cuanto a la propuesta de imponer la pena de cadena perpetua en el caso de concurso ideal o de reincidencia, manifestó que la propuesta normativa bajo análisis no menciona en qué supuestos de concurso ideal busca incrementar la pena ni en qué supuestos de reincidencia debe aplicarse dicha agravante. No obstante, debe considerarse que en el caso de las circunstancias agravantes de los delitos de colusión y de peculado, donde el máximo legal imponible es de 20 y 15 años de pena privativa de libertad respectivamente, aplicando las reglas del concurso ideal o de la reincidencia, según sea el caso, el juez puede imponer una pena igual o mayor a los 20 años de privación de libertad, tiempo que la iniciativa legislativa propone para la revisión de la cadena perpetua, pudiendo en ese momento el condenado recuperar su libertad eventualmente, puntualizó. En los casos donde la aplicación de las reglas del concurso ideal y de la reincidencia no habilite al juez a imponer una pena igual o mayor a los 20 años, es evidente que la aplicación de la pena de cadena perpetua rompería la estructura de los tipos penales y vulneraría el principio de proporcionalidad, acotó.

Sostuvo que en el artículo 48 del Código Penal se prohíbe expresamente la imposición de la pena de cadena perpetua en la medida en que establece que el incremento de la pena de hasta una cuarta parte de la pena más grave no puede exceder los 35 años de pena privativa de libertad. Por su parte, dijo que la

reincidencia (artículo 46-B del Código Penal) constituye en sí misma una circunstancia agravante cualificada. En cuanto a la propuesta de aplicar la pena de cadena perpetua a los altos funcionarios mencionados en el artículo 99 de la Constitución Política del Perú, consideró que los delitos contra la administración pública ya exigen en su estructura típica que el sujeto activo tenga la cualidad especial, por lo que ya no resultaría proporcional que esta misma característica especial sea utilizada para agravar la pena por segunda vez. Respecto a la proposición de revisión de la pena de cadena perpetua cada 20 años, dijo que es importante tener en cuenta que en el ordenamiento jurídico peruano ya se encuentra regulado no solo en cuanto al procedimiento de revisión de la cadena perpetua sino también al plazo en que este se debe realizar, que es de 35 años (artículo 59-A del Código de Ejecución Penal).

Resaltó que la propuesta legislativa ha sido objeto de las opiniones institucionales del Poder Judicial, de la Defensoría del Pueblo y del Ministerio Público, todas negativas respecto de su viabilidad.

En debate el predictamen, ofreció el uso de la palabra a los señores congresistas.

La congresista **HERRERA MEDINA** hizo referencia a las opiniones técnicas recibidas respecto del proyecto de ley, de su autoría, las cuales consideran que la cadena perpetua es una sanción desmedida y desproporcionada para las causales planteadas; sin embargo, añadió que habría que evaluar si la legislación vigente ha sido efectiva frente al incremento de los casos de corrupción existentes en la actualidad en la administración pública.

Señaló que cuando un funcionario público es corrupto su mal proceder tiene incidencia a nivel nacional, ya que se deja de hacer la inversión que está destinada a rubros como salud y educación, entre otros, que son de primera necesidad para la población.

Por su parte, la congresista **CORDERO JON TAY** señaló que en el período legislativo 2020-2021 se adoptó una posición respecto de la aplicación de la pena de cadena perpetua, en la que se resaltó la situación crítica del sistema penitenciario nacional caracterizado por el hacinamiento; por ello, resaltó la necesidad de evaluar las penas o eliminar los beneficios penitenciarios. Añadió que la situación en los penales es insostenible y no se está cumpliendo con el objetivo de resocialización. Expresó estar de acuerdo con el archivamiento de la propuesta y propuso la creación de un grupo de trabajo para evaluar el impacto de la sobrepenalización de los delitos en la incidencia criminal.

A su turno, el congresista **PAREDES GONZALES** dijo que, sin duda, si el proyecto fuera socializado con la población, tendría el apoyo mayoritario, lo cual no ocurriría si fuera llevado a las autoridades nacionales o locales. Advirtió que hay un gran número de regiones o localidades que tienen varios gobernadores y funcionarios públicos en las cárceles; sin embargo, no se está haciendo lo suficiente para satisfacer las necesidades públicas de limpiar la corrupción.

El congresista **MUÑANTE BARRIOS** sostuvo que, en uno de los fundamentos

de la iniciativa de ley se menciona la Plenaria Casatoria N.º 01218, que dice que la pena debe corresponder a la gravedad del ilícito cometido y a las necesidades sociales que puedan existir al momento de la imposición de la pena, sin embargo, la corrupción trae como consecuencia la pérdida de dinero y de vidas humanas.

Consideró justificable la condena de cadena perpetua planteada en la iniciativa de ley toda vez que las consecuencias que trae las acciones de un funcionario público corrupto a la sociedad o a la vida de las personas pueden ser devastadoras. Se mostró en contra del predictamen sustentado.

A modo de reflexión, la **PRESIDENTA** dijo que, como consecuencia de la comisión de delitos, se reacciona con la imposición y agravación de las penas, lo que significaría que la legislación que estuvo vigente no funcionó y necesita ser modificada. Sugirió considerar políticas proactivas que se enfoquen en la prevención del delito.

Señaló que una reciente modificación de la normativa inhabilita al funcionario público que haya cometido actos de corrupción, por lo que, si ya no puede ocupar cargo público, no podría reincidir en el delito. Consideró importante analizar en cada tipo penal, ya que la vida no puede tener mayor valor que lo material.

Dijo que, al ser esta comisión de Justicia y Derechos Humanos, es importante reevaluar las premisas expuestas y se mostró en desacuerdo con la cadena perpetua por el error humano que la motiva.

No habiendo solicitado el uso de la palabra ningún otro señor congresista dio por agotado el debate y sometió a votación el predictamen en sus términos.

El predictamen fue aprobado por mayoría.

"Votación del Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 130/2021-CR

Congresistas que votaron a favor: Echaíz de Núñez Izaga, María del Pilar Cordero Jon Tay, Guerra García Campos, Zeta Chunga, Arriola Tueros, Juárez Calle y Luque Ibarra (miembros titulares).

Congresistas que votaron en contra: Paredes Gonzales, Muñante Barrios y Medina Minaya (miembros titulares)".

—o0o—

En este estado, la congresista **HERRERA MEDINA** manifestó que volverá a presentar una iniciativa legislativa en los mismos términos de la recientemente rechazada por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos.

—o0o—

Seguidamente, la **PRESIDENTA** sometió a votación la aprobación del acta de la presente sesión con dispensa de su lectura.

La propuesta fue aprobada por unanimidad de los congresistas asistentes.

"Votación del acta de la presente sesión con dispensa de su lectura

Congresistas que votaron a favor: Echaíz de Núñez Izaga, Paredes Gonzales, María del Pilar Cordero Jon Tay, Guerra García Campos, Zeta Chunga, Arriola Tueros, Juárez Calle, Muñante Barrios, Medina Minaya y Luque Ibarra (miembros titulares)".

—o0o—

V. CIERRE DE LA SESIÓN

Después de lo cual, la **PRESIDENTA** levantó la sesión.

Eran las 13 horas y 59 minutos.

.....	.....
GLADYS MARGOT ECHAÍZ DE NÚÑEZ IZAGA	**HÉCTOR JOSÉ VENTURA ANGEL**
PRESIDENTA	**SECRETARIO**
COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS	COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

Por disposición de la Presidencia, la transcripción de la versión magnetofónica de la Decimoctava Sesión Ordinaria de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, del periodo anual de sesiones 2021-2022, que elabora el Área de Transcripciones del Congreso de la República, es parte integrante de la presente Acta.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ECHAIZ DE NUÑEZ IZAGA Gladys Margot FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/05/2022 10:50:01-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VENTURA ANGEL Hector Jose FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/05/2022 16:06:37-0500