



DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 178/2021-CR Y 619/2021-CR, EN VIRTUD DEL CUAL SE PROPONE LA LEY QUE CREA LA COMISIÓN ESPECIAL REVISORA DEL CÓDIGO DE EJECUCIÓN PENAL

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

Señora Presidenta:

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
178/2021-CR	Alejandro Enrique Caverro Alva	Avanza País - Partido de Integración Social	Ley que establece el procedimiento y la ejecución progresiva para la incorporación de la Etapa A - extrema seguridad del régimen cerrado especial en los establecimientos penitenciarios del país, así como el traslado de los internos de dicho régimen.
619/2021-CR	Alejandro Muñante Barrios	Renovación Popular	Ley que crea la Comisión Especial revisora del Código de Ejecución Penal.

El presente dictamen fue aprobado por unanimidad en la Vigésimosegunda Sesión Ordinaria de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, celebrada el 8 de junio de 2022.

Votaron a favor los congresistas Echaíz de Núñez Izaga¹, Cerrón Rojas¹, Cutipa Ccama², Paredes Gonzales³, María del Pilar Cordero Jon Tay, Guerra García Campos, Zeta Chunga, Arriola Tueros, Juárez Calle⁴, Caverro Alva, Muñante Barrios y Medina Minaya⁵ (miembros titulares).

I. SITUACIÓN PROCESAL

1. 1. Antecedentes procesales

¹ Debido a fallas en su sistema de audio, consignó su voto a favor a través del chat en la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

² Debido a fallas en su sistema de audio, consignó su voto a favor a través del chat en la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

³ Debido a fallas en su sistema de audio, consignó su voto a favor a través del chat en la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

⁴ Debido a fallas en su sistema de audio, consignó su voto a favor a través del chat en la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

⁵ Debido a fallas en su sistema de audio, consignó su voto a favor a través del chat en la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.



Firmado digitalmente por:
VENTURA ANGEL Hector Jose
FAU 20161740120 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/06/2022 15:34:37-0500

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 178/2021-CR Y 619/2021-CR, EN VIRTUD DEL CUAL SE PROPONE LA LEY QUE CREA LA COMISIÓN ESPECIAL REVISORA DEL CÓDIGO DE EJECUCIÓN PENAL

Los proyectos de ley fueron decretados e ingresaron a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos conforme se aprecia en la tabla siguiente:

Proyecto de Ley	Fecha de Presentación	Fecha de decreto e ingreso	Comisiones
178/2021-CR	10/09/2021	14/09/2021	• Justicia y Derechos Humanos
619/2021-CR	03/11/2021	08/11/2021	• Justicia y Derechos Humanos

Las iniciativas legislativas materia del presente dictamen cumplen 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.

1.2. Contenido de las iniciativas y exposición del problema que se pretende resolver

1.2.1. Contenido del Proyecto de Ley 178/2021-CR

Este proyecto de ley busca establecer un procedimiento para la incorporación de la Etapa A - Extrema seguridad en el Régimen Cerrado Especial, establecido en el artículo 62 del Código de Ejecución Penal en los establecimientos penitenciarios del país. Asimismo, propone el traslado de los internos de dicho régimen a otros establecimientos penitenciarios con el fin de garantizar la seguridad nacional y contribuir al cumplimiento de los principios establecidos en el Título Preliminar del Código de Ejecución Penal.

En la exposición de motivos se señala que, dado que existen establecimientos penitenciarios con la infraestructura adecuada para contener a reclusos de alta peligrosidad y difícil reinserción, se hace necesario crear un marco legal que permita brindarles un régimen similar al que rige en la Base Naval del Callao. Sin embargo, señala al autor, para el cumplimiento de la norma es necesario tener una cantidad de custodios que permitan garantizar la seguridad y el cumplimiento de las disposiciones normativas.

1.2.2. Contenido del Proyecto de Ley 619/2021-CR

El Proyecto de Ley propone constituir una Comisión Especial encargada de la elaboración de un "Anteproyecto de Nuevo Código de Ejecución Penal", otorgándoles facultades para coordinar con diversos sectores, instituciones o personas que tuvieran interés en hacer conocer sus opiniones o sugerencias. Su labor concluiría en un plazo de seis (6) meses, contados a partir del día siguiente de la publicación de la presente Ley en el Diario Oficial "El Peruano".

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 178/2021-CR Y 619/2021-CR, EN VIRTUD DEL CUAL SE PROPONE LA LEY QUE CREA LA COMISIÓN ESPECIAL REVISORA DEL CÓDIGO DE EJECUCIÓN PENAL

Según la mencionada iniciativa legislativa, sus miembros, cuyas funciones serán ad honorem, serán los siguientes:

- Tres Congresistas de la República, uno de los cuales la preside, elegidos por el Pleno del Congreso de la República a propuesta de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos.
- Dos representantes del Poder Ejecutivo, designados por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Dos representantes del Poder Judicial, designados por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia de la República.
- Un representante del Ministerio Público, designado por el Fiscal de la Nación.
- Un representante de la Defensoría del Pueblo.

Asimismo, la propuesta contempla que los representantes de las instituciones que conforman la referida comisión tendrán sus respectivos miembros alternos, quienes reemplazarán a sus titulares en caso de ausencia para efectos de la contabilización del *quorum* y de la realización de las votaciones.

La razón de la propuesta —señala el proyecto de ley bajo comentario— se funda en la situación actual del Código de Ejecución Penal, que durante sus 30 años de vigencia ha sufrido diversas reformas legislativas, modificándose alrededor del 25% de su texto original. Esta situación ha conllevado a problemas en su aplicación, cuyas consecuencias negativas se han visto recrudecidas si se tiene en consideración la situación crítica del sistema penitenciario peruano.

Por lo tanto, es necesario y urgente que se realice un trabajo conjunto y coordinado entre los poderes del Estado y las diversas instituciones que conforman la administración pública a fin de fortalecer el marco normativo de la ejecución de la pena.

1.3. Opiniones ciudadanas y técnica 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
178/2021-CR	70	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	27/09/2021
	71	Instituto Nacional Penitenciario	27/09/2021
	72	Ministerio de Defensa	27/09/2021
	73	Ministerio del Interior	27/09/2021

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 178/2021-CR Y 619/2021-CR, EN VIRTUD DEL CUAL SE PROPONE LA LEY QUE CREA LA COMISIÓN ESPECIAL REVISORA DEL CÓDIGO DE EJECUCIÓN PENAL

	567	Ministerio de Defensa	02/02/2022
	568	Ministerio del Interior	02/02/2022
619/2021-CR	226	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	15/11/2021
	227	Instituto Nacional Penitenciario	15/11/2021
	228	Poder Judicial	15/11/2021
	229	Ministerio Público	15/11/2021
	230	Defensoría del Pueblo	15/11/2021
	794	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Reiterativo)	31/03/2022
	795	Instituto Nacional Penitenciario (Reiterativo)	31/03/2022
	796	Ministerio Público (Reiterativo)	31/03/2022
	797	Defensoría del Pueblo (Reiterativo)	31/03/2022

1.3.2 Opiniones recibidas

1.3.2.1 Opiniones recibidas sobre el Proyecto de Ley 178/2021-CR

A. Opinión del Instituto Nacional Penitenciario

El Instituto Nacional Penitenciario, mediante el Oficio N° D000092-2021-INPE-P, de fecha 3 de noviembre de 2021, remitió opinión técnica respecto del proyecto de ley, la cual recomienda reevaluar la iniciativa legislativa toda vez que lo propuesto colisiona con sus funciones institucionales. Se exponen los siguientes argumentos:

- La Etapa A-Extrema seguridad del régimen cerrado especial es un régimen excepcional, aplicable a menos de una decena de internos y que se justifica por razones de seguridad nacional, por lo cual, si el criminal no representa una amenaza para el país, no podría ser ubicado en la citada etapa.
- El Instituto Nacional Penitenciario asume competencia exclusiva respecto de la ejecución de las condiciones de reclusión de los internos, lo que incluye todas las etapas del régimen cerrado especial, de acuerdo con el Texto Único Ordenado del Código de Ejecución Penal y su reglamento.

B. Opinión del Ministerio del Interior

El Ministerio del Interior, mediante el Oficio N° 000117-2022/IN/DM, de fecha 28 de febrero de 2022, pone en conocimiento de esta comisión que la entidad carece de competencia para emitir opinión respecto de la iniciativa legislativa.

C. Opinión del Ministerio de Defensa

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY
178/2021-CR Y 619/2021-CR, EN VIRTUD DEL CUAL
SE PROPONE LA LEY QUE CREA LA COMISIÓN
ESPECIAL REVISORA DEL CÓDIGO DE EJECUCIÓN
PENAL**

El Ministerio de Defensa, mediante el Oficio N° 146-2022-MINDEF/DM, de fecha 09 de marzo de 2022, remitió a esta comisión el Informe Legal N° 00205-2022-MINDEF/SG-OGAJ, que concluye que la iniciativa legislativa debe ser reevaluada, debido a los siguientes argumentos:

- a) La Marina de Guerra del Perú indicó que el alcance de las labores que cumpliría la comisión especial que se propone en el proyecto de ley son ajenas a las responsabilidades asignadas a ella respecto del Centro de Reclusión de Máxima Seguridad de la Base Naval del Callao, por lo cual se recomienda que se excluya a la citada institución de conformar la comisión que se pretende crear. Así también, manifestó que las demás disposiciones de la iniciativa no son de su competencia.
- b) No se desprende de la iniciativa legislativa la justificación pertinente para la participación de la Marina de Guerra del Perú, teniendo en cuenta que dicha institución armada forma parte del Comité Técnico contemplado en el Reglamento del Centro de Reclusión de Máxima Seguridad de la Base naval del Callao, aprobado por Decreto Supremo N° 024-2001-JUS, cuya labor es distinta a la que pretende realizar la Comisión Especial en mención, toda vez que la base legal que la enmarca es el Reglamento del Código de Ejecución Penal.

1.3.2.2 Opiniones recibidas sobre el Proyecto de Ley 619/2021-CR

A. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, mediante el Oficio N° 1316-2022-JUS/SG, de fecha 25 de marzo de 2022, remitió el Informe Técnico N° 035-2022-JUS/DGAC, proveniente de la Dirección General de Asuntos Criminológicos, cuya conclusión respecto de la propuesta legislativa es su viabilidad, siempre que se absuelvan las siguientes observaciones:

- a) El plazo de seis (06) meses de plazo es acertado sólo si los integrantes de la Comisión Especial se dedican a exclusivamente a cumplir sus objetivos, es decir, prestan sus labores a tiempo completo. Asimismo, es necesario que haya equidad de votos y participación entre los integrantes de la Comisión Especial.
- b) Sugiere incluir la participación y/o cooperación del Consejo Nacional de Política Criminal (CONAPOC) a fin de que la Comisión Especial cuente con información sustentada en evidencia científica y con una mirada especializada

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY
178/2021-CR Y 619/2021-CR, EN VIRTUD DEL CUAL
SE PROPONE LA LEY QUE CREA LA COMISIÓN
ESPECIAL REVISORA DEL CÓDIGO DE EJECUCIÓN
PENAL**

- c) Sugiere incluir como integrante de la Comisión Especial a un representante del Instituto Nacional Penitenciario (INPE), pues esta es la entidad abocada directamente con la provisión del servicio de reinserción social y aplicación del Código de Ejecución Penal.
- d) Sugiere establecer que los miembros alternos deben gozar de las mismas atribuciones y prerrogativas que los titulares designados por cada institución. Además, propone que quien ejerza la presidencia de la Comisión Especial debe ser un funcionario especializado en materia penitenciaria y de ejecución penal.
- e) Finalmente, sugiere que se regulen los procedimientos internos respecto de las funciones encomendadas a la Comisión Especial.

B. Instituto Nacional Penitenciario

El Instituto Nacional Penitenciario, mediante el Oficio N° D000043-2022-INPE-P, de fecha 12 de abril de 2022, remitió el Informe N° D00042-2021-INPE-OAJ-HRP, a través del cual emitió opinión sobre la propuesta legislativa. En ese sentido, hizo llegar las siguientes observaciones:

- a) El Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 05436-2014-PHC7TC resaltó la necesidad de realizar un trabajo articulado entre los poderes del Estado, los organismos constitucionales autónomos y la sociedad civil con el fin de elaborar una legislación punitiva que no empeore los índices de hacinamiento penitenciario.
- b) La propuesta bajo análisis tiene como objetivo reemplazar el Decreto Legislativo N° 654, Código de Ejecución Penal, mediante la eventual conversión en ley del "Anteproyecto de Nuevo Código de Ejecución Penal". En ese sentido, solicita tener en consideración las siguientes sugerencias:
 - i) Que se incorpore en el artículo 1, que crea la Comisión Especial, la perspectiva colaborativa entre las entidades.
 - ii) Que se amplíe el plazo propuesto de 06 meses de trabajo para la Comisión Especial por ser insuficiente, dado el número de artículos del Código de Ejecución Penal y de las normas especiales dispersas.
 - iii) Que se especifique en el apartado correspondiente a la conformación de la Comisión Especial que uno de los dos representantes del Poder Ejecutivo sea designado por el Instituto Nacional Penitenciario.

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY
178/2021-CR Y 619/2021-CR, EN VIRTUD DEL CUAL
SE PROPONE LA LEY QUE CREA LA COMISIÓN
ESPECIAL REVISORA DEL CÓDIGO DE EJECUCIÓN
PENAL**

C. Poder Judicial

El Poder Judicial, mediante el Oficio N° 000760-2022-SG-CS-PJ, de fecha 7 de marzo de 2022, remitió a esta comisión el Informe N° 000190-2021-GA-P-PJ, que contiene la opinión institucional respecto del proyecto de ley bajo análisis, la misma que concluye que esta iniciativa legislativa es viable por los siguientes argumentos:

- a) Los puntos de partida para analizar la problemática del sistema penitenciario son dos: los informes de la Defensoría del Pueblo sobre el hacinamiento penitenciario y la sobrepoblación en las cárceles del Perú, y la crítica realidad carcelaria peruana descrita en la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 05436-2015-PHC/TC.
- b) Una manera de superar esta problemática es la optimización de la normativa relativa a la ejecución de la pena, haciendo de ella un cuerpo legal orgánico, moderno y concordante con el resto del ordenamiento legal vigente. Esto acerca de alguna manera al Estado peruano a la consecución del principio constitucional de resocialización del penado.
- c) Por ello, si bien la problemática planteada en el presente proyecto de ley es de suma importancia, el "Anteproyecto de Nuevo Código de Ejecución Penal" debe incluir una regulación moderna y clara respecto al régimen disciplinario, a los beneficios penitenciarios y al tratamiento de los establecimientos penitenciarios.

D. Ministerio Público

El Ministerio Público, mediante el Oficio N° 001570-2022-MP-FN-SEGFN, de fecha 8 de abril de 2022, remitió el Informe N° 0027-2022-MP-GAFN-FN, que contiene opinión institucional del proyecto de ley, la cual concluye que esta iniciativa legislativa resulta viable por las siguientes razones:

- a) Las diversas modificaciones que ha tenido el Código de Ejecución Penal hacen necesaria la sistematización del tratamiento de las figuras penitenciarias, la armonización de su interpretación y la evaluación de la posible incorporación de nuevos institutos de ejecución penal.
- b) El contenido de la iniciativa legislativa garantiza la obtención de constructos legislativos consensuados. Sin embargo, debe optarse por una fórmula que propicie la equidad en la participación de los representantes de las instituciones dentro de la mencionada comisión

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY
178/2021-CR Y 619/2021-CR, EN VIRTUD DEL CUAL
SE PROPONE LA LEY QUE CREA LA COMISIÓN
ESPECIAL REVISORA DEL CÓDIGO DE EJECUCIÓN
PENAL**

especial. Así, se propone que el Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo tengan dos representantes cada uno.

- c) Finalmente, se sugiere evaluar la posibilidad de que algún representante de la Junta de la Junta de Decanos de los Colegios de Abogados del Perú y/o Colegio de Abogados de Lima pueda integrar la mentada comisión especial a fin de que puedan exponer su perspectiva como abogados defensores.

1.3.3 Opiniones ciudadanas recibidas sobre el Proyecto de Ley 619/2021-CR

A. Opinión del Observatorio Parlamentario

Mediante Oficio 064-2021-OP/GGCD, de fecha 22 de noviembre de 2021, el Observatorio Parlamentario remite opinión respecto del Proyecto de Ley 619/2021-CR, la cual concluye ser favorable, toda vez que no afecta la libertad, democracia y/o economía social de mercado. Se detallan los siguientes argumentos:

- a) La ejecución penal tiene por objeto la reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad y el derecho penal está enfocado en ello; sin embargo, por diversas modificaciones y normas conexas, el Código de Ejecución Penal ha presentado problemas para su aplicación y se ha visto superado por los problemas del Sistema Penitenciario Peruano.
- b) Resulta necesaria la aprobación de un nuevo marco normativo para impulsar el trabajo articulado entre las entidades públicas y privadas, que conlleven a alcanzar los objetivos de la política pública penitenciaria y la resocialización del penado.

1.4. Antecedentes parlamentarios

No se han encontrado antecedentes parlamentarios relacionados con las propuestas legislativas; sin embargo, se han identificado propuestas similares contenidas en las Leyes 27421, Ley que crea la Comisión Especial Revisora del Código Penal; 27837, Ley que crea la Comisión Especial Revisora del Código Penal; 28891, Ley que crea Nueva Comisión Especial Revisora del Código Penal, y 29153, Ley que crea Nueva Comisión Especial Revisora del Código Penal, promulgadas en los años 2001, 2002, 2006 y 2007, respectivamente.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 178/2021-CR Y 619/2021-CR, EN VIRTUD DEL CUAL SE PROPONE LA LEY QUE CREA LA COMISIÓN ESPECIAL REVISORA DEL CÓDIGO DE EJECUCIÓN PENAL

II. MARCO NORMATIVO

- Declaración Universal de los Derechos Humanos
- Convención Americana sobre Derechos Humanos
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos
- Constitución Política del Perú
- Decreto Legislativo 654, promulga Código de Ejecución Penal.
- Decreto Legislativo 1229, Decreto Legislativo que declara de interés público y prioridad nacional el fortalecimiento de la infraestructura y los servicios penitenciarios.
- Decreto legislativo 1325, Decreto Legislativo que declara en emergencia y dicta medidas para la reestructuración del Sistema Nacional Penitenciario y el Instituto Nacional Penitenciario.
- Decreto Legislativo 1328, Decreto Legislativo que fortalece el Sistema Penitenciario Nacional y el Instituto Nacional Penitenciario.
- Decreto Supremo 003-2021-JUS, aprueba el Texto único Ordenado del Código de Ejecución Penal.
- Decreto Supremo 015-2003-JUS, aprueba el Reglamento del Código de Ejecución Penal

III. ANÁLISIS

3.1. El estado actual del sistema penitenciario peruano

A continuación presentamos un cuadro elaborado por el propio Instituto Nacional Penitenciario que muestra, al mes de marzo de 2020, la capacidad de albergue del sistema penitenciario, la sobrepoblación penal y el hacinamiento.

Cuadro 1
Capacidad de albergue del servicio penitenciario

Oficinas Regionales / Establecimiento Penitenciario	Capacidad de Albergue (C)	Población Penal (P)	% Ocupación	Sobre Población (S=P-C)	% Sobre Población (%S)	Hacinamiento (%S>20%)
Totales	40 137	97 493	243 %	57 356	143 %	SI
NORTE - CHICLAYO	6 514	18 171	279 %	11 657	179 %	SI
LIMA - LIMA	17 341	46 018	265 %	28 677	165 %	SI
SUR - AREQUIPA	1 252	4 383	350 %	3 131	250 %	SI

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 178/2021-CR Y 619/2021-CR, EN VIRTUD DEL CUAL SE PROPONE LA LEY QUE CREA LA COMISIÓN ESPECIAL REVISORA DEL CÓDIGO DE EJECUCIÓN PENAL

CENTRO - HUANCAYO	2 064	7 313	354 %	5 249	254 %	SI
ORIENTE - HUANUCO	3 240	6 889	213 %	3 649	113 %	SI
SUR ORIENTE - CUSCO	2 918	6 004	206 %	3 086	106 %	SI
NOR ORIENTE - SAN MARTIN	5 352	6 070	113 %	718	13 %	SI
ALTIPLANO - PUNO	1 456	2 645	182 %	1 189	82 %	SI

La capacidad de albergue alude al aforo máximo que tiene el sistema penitenciario para albergar a los internos. Cuando esta capacidad es excedida por el número de internos entonces tenemos una situación de sobrepoblación. Pero si la sobrepoblación excede en un 20% de la capacidad de albergue la situación se caracteriza por el hacinamiento.

Para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el hacinamiento es un producto de varios factores⁶:

- La falta de infraestructura adecuada para alojar a la creciente población penitenciaria;
- La implementación de políticas represivas de control social que plantean la privación de la libertad como respuesta fundamental a las necesidades de seguridad ciudadana (llamadas de "mano dura" o "tolerancia cero");
- El uso excesivo de la detención preventiva y de la privación de libertad como sanción penal;
- La falta de una respuesta rápida y efectiva por parte de los sistemas judiciales para tramitar, tanto las causas penales, como todas aquellas incidencias propias del proceso de ejecución de la pena (por ejemplo en la tramitación de las peticiones de libertad condicional).

La situación de hacinamiento produce un elevado índice en el deterioro de las instalaciones, y menores posibilidades de atención de los internos por el déficit de los equipos profesionales y técnicos, lo que dificulta las posibilidades de resocialización. Esta vulneración permanente a los derechos fundamentales de los internos ha sido descrita por la Defensoría del Pueblo de la siguiente manera:

⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. "Informe sobre derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas", Doc. 64, 31 diciembre 2011, párr. 60.

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY
178/2021-CR Y 619/2021-CR, EN VIRTUD DEL CUAL
SE PROPONE LA LEY QUE CREA LA COMISIÓN
ESPECIAL REVISORA DEL CÓDIGO DE EJECUCIÓN
PENAL**

"Como bien ha sido señalado en otras ocasiones, esta situación contribuye a que las condiciones de seguridad y control en el sistema penitenciario no sean las adecuadas y que al interior de los penales se generen espacios de tensión. Si los efectos del hacinamiento afectan a todas las personas privadas de libertad, generan especial daño entre los grupos de especial protección como las mujeres, personas con discapacidad, personas adultas mayores, etc. El hacinamiento ocasiona también frecuentes fallas en los mecanismos de control y vigilancia penitenciaria, lo que se refleja en la existencia de armas y celulares al interior de las cárceles. Entre otros efectos, origina: -Problemas psicológicos y emocionales en los internos e internas al no tener un espacio propio y privado dentro del penal. Este hecho produce continuas disputas por espacios y ambientes, lo cual impide el mantenimiento de relaciones sociales adecuadas. -Imposibilidad de acceder por parte de un número mayor de internos o internas a las áreas de trabajo y educación existentes. La capacidad instalada no puede satisfacer un nivel de demanda que aumenta en forma constante. -Afectaciones a la salud física y psíquica, dado que el interno o interna es susceptible de padecer enfermedades infectocontagiosas y síndromes, como tuberculosis, hepatitis o VIH/SIDA; además de desarrollar enfermedades mentales."⁷

En realidad, la situación del sistema penitenciario peruano es tan crítica que el Tribunal Constitucional ha señalado que en el concepto de hacinamiento se conjugan "las brechas existentes en infraestructura de los pabellones y en la calidad deficiente de los servicios sanitarios, de salud, seguridad, además de la falta de atención debida a las condiciones especiales de las personas con discapacidad, madres gestantes y madres con niños menores de 3 años, (...)."⁸

Esta situación se recrudece si tenemos en consideración la crisis sanitaria nacional y mundial que azota a la población más vulnerable, entre la cual se encuentran, sin lugar a duda, las personas privadas de libertad. Por ello es que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha resaltado la estrecha relación entre el Covid-19 y el hacinamiento carcelario, exhortando a los estados a que adopten "medidas para enfrentar el hacinamiento de las unidades de

⁷ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Informe de Adjuntía N° 006-2018-DP/ADHDP "Retos del Sistema Penitenciario Peruano: Un diagnóstico de la de mujeres y varones"*. Defensoría del Pueblo: Lima, 2018, p. 1.

⁸ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, sentencia recaída en el Expediente N° 05436-2014-PHC/TC TACNA C.C.B., fundamento jurídico 90.

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY
178/2021-CR Y 619/2021-CR, EN VIRTUD DEL CUAL
SE PROPONE LA LEY QUE CREA LA COMISIÓN
ESPECIAL REVISORA DEL CÓDIGO DE EJECUCIÓN
PENAL**

privación de la libertad"⁹, lo que incluye una distribución eficiente de los escasos recursos dentro de los establecimientos penitenciarios porque "el riesgo de contagio es mayor para las personas que se encuentran en centros penitenciarios y otros lugares de detención."¹⁰

En efecto, es necesario que el Estado peruano adecúe "las condiciones de detención de las personas privadas de libertad particularmente en lo que respecta a alimentación, salud, saneamiento y medidas de cuarentena para impedir el contagio intramuros del COVID-19, garantizando en particular que todas las unidades cuenten con atención médica."¹¹ Esta recomendación no puede cumplirse si no se revierte la situación de hacinamiento, máxime si los reclusos gozan de los mismos estándares de atención sanitaria que estén disponibles en la comunidad exterior y tendrán acceso gratuito a los servicios de salud necesarios sin discriminación por razón de su situación jurídica.¹²

Por todas estas razones expuestas, el sistema penitenciario actual, que es una consecuencia de la política represiva del aumento de penas y de la reducción de beneficios penitenciarios, entre otros factores, es considerado hoy por el Tribunal Constitucional como un "estado de cosas inconstitucionales".¹³

3.2. El debilitamiento de la seguridad y la utopía de la resocialización en el sistema penitenciario peruano

Sin perjuicio de lo anterior, debemos reconocer que este estado de cosas inconstitucionales tiene consecuencias directas que se pueden manifestar tanto en el corto como en el mediano y largo plazo. En efecto, una consecuencia del hacinamiento referido es el aumento progresivo pero inevitable de la *ratio* de proporcionalidad entre la población y el personal penitenciarios.

Dicho de otra manera, la diferencia que existía hace diez años entre el número de internos y el número del personal penitenciario se ha ido incrementando. Esta brecha, cada vez más amplia, produce, en primer lugar, un rebasamiento de la

⁹ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Resolución 1/2020. Pandemia y Derechos Humanos en las Américas*. Organización de los Estados Americanos: 2020, p. 16, fundamento 45.

¹⁰ SUBCOMITÉ PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES INHUMANOS O DEGRADANTES DE LAS NACIONES UNIDAS. *Pautas del Subcomité para los Estados partes y los mecanismos nacionales de prevención en relación con la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*. Fundamento 9. Aprobadas por el Subcomité el 25 de marzo de 2020, de conformidad con el artículo 11 b) del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

¹¹ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Resolución 1/2020. Pandemia y Derechos Humanos en las Américas*. Organización de los Estados Americanos: 2020, p. 16, fundamento 47.

¹² REGLAS MÍNIMAS DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL TRATAMIENTO DE LOS RECLUSOS (REGLAS DE NELSON MANDELA), Regla 24.

¹³ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, sentencia recaída en el Expediente N.° 05436-2014-PHC/TC TACNA C.C.B., fundamento jurídico 83.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 178/2021-CR Y 619/2021-CR, EN VIRTUD DEL CUAL SE PROPONE LA LEY QUE CREA LA COMISIÓN ESPECIAL REVISORA DEL CÓDIGO DE EJECUCIÓN PENAL

capacidad de control del establecimiento penitenciario por parte del personal penitenciario ante un eventual motín o necesidad de control. En segundo lugar, reduce las posibilidades de que el personal penitenciario pueda cumplir sus funciones terapéuticas y, de esta manera, continuar el proceso de resocialización de los internos.

Con el fin de mostrar esta desproporción a continuación presentamos un cuadro que resume, por regiones, la capacidad de albergue, el número de la población penitenciaria y el número del personal penitenciario al 8 de enero de 2020.

Cuadro 2
Capacidad de albergue y personal penitenciario

CUADRO COMPARATIVO AL 8 DE ENERO DE 2020			
OORR	CAPACIDAD DE ALBERGUE	POPE	Nº PERSONAL PENITENCIARIO (SEGURIDAD)
Chiclayo	6 514	17 857	1 095
Lima	17 541	45 379	2 913
Pucallpa	3 240	6 654	535
Huancayo	2 064	7 281	641
Cusco	2 918	5 874	550
Arequipa	1 252	4 269	519
San Martín	5 352	5 883	1 341
Altiplano	1 456	2 598	422
Total	40 337	95 815	7 530

Fuente: Dirección de Seguridad Penitenciaria del Instituto Nacional Penitenciario. Consulta Amigable.

Como se desprende del cuadro anterior, actualmente en nuestro sistema penitenciario existe una población penal de 95 815 y sólo 7 530 servidores penitenciarios (sin distinguir entre sus funciones). Esto quiere decir que la *ratio* es un servidor penitenciario por cada 12 internos.

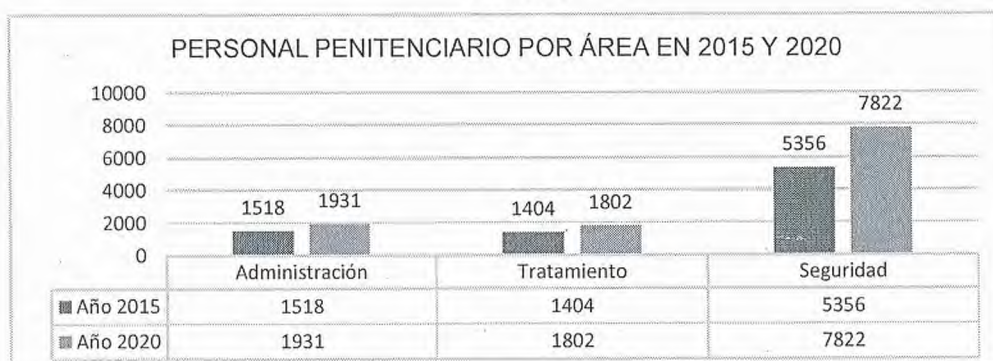
Empero, de acuerdo con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, las causas fundamentales de la escasez de recursos humanos son la falta de presupuesto, el hacinamiento y el tratamiento debilitado.¹⁴ Sin perjuicio de lo anterior, la relevancia de toda la información expuesta radica en los efectos que tiene para la vigencia de la Constitución y de los tratados internacionales de derechos humanos ocupar el último lugar en América Latina en materia de inversión de recursos humanos dentro del sistema penitenciario.

¹⁴ MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Apuntes de Trabajo para una política penitenciaria. Problemas y propuestas de solución desde la perspectiva de los directores y directoras de establecimientos penitenciarios en el Perú. Documento de Trabajo Nº 02. INDAGA Observatorio Nacional de Política Criminal: Lima, 2020, p. 27.

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY
 178/2021-CR Y 619/2021-CR, EN VIRTUD DEL CUAL
 SE PROPONE LA LEY QUE CREA LA COMISIÓN
 ESPECIAL REVISORA DEL CÓDIGO DE EJECUCIÓN
 PENAL**

Así, esta ignominiosa situación tiene, como ya lo hemos enunciado, dos efectos directos: la disminución de la seguridad en los establecimientos penitenciarios y la futilidad del cumplimiento de los fines del sistema penitenciario. Todo ello supone una vulneración de los derechos humanos de los internos.

Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia¹⁵

Es cierto que el personal penitenciario a lo largo de los años ha aumentado (en el año 2011 el total del personal penitenciario era 6 039; en el año 2014, 8 278; en el 2015, 8 278; y en el año 2020, 11 555); sin embargo, como se advierte del gráfico anterior, desde por lo menos el año 2015 la mayoría del personal penitenciario cumple la función de seguridad y solo la minoría se dedica a las funciones de administración y tratamiento.

Cuadro 3

DISTRIBUCIÓN DEL PERSONAL PENITENCIARIO POR FUNCIONES Y PORCENTAJES		
ÁREA DE DESEMPEÑO	TOTAL	%
Administración	1 931	16,7%
Tratamiento	1 802	15,6%
Seguridad	7 822	67,7%
Total	11 555	100,00%

En cuanto a la función de seguridad, tenemos que actualmente existen solo 7 822 servidores para una población penitenciaria de 95 815. Como hemos señalado, por cada 12 internos hay un personal de seguridad penitenciaria. En efecto, tal como señalan los directores de los establecimientos penitenciarios:

¹⁵ Sobre la base de la información encontrada en Campos Peralta, Gustavo Adolfo. Situación Actual del Sistema Penitenciario Peruano. Tercer Miembro del Consejo Nacional Penitenciario. En: Taller Regional: "Hacia el mejoramiento de las estadísticas de la criminalidad y seguridad ciudadanas." Lima, 04 de setiembre de 2015. Instituto Nacional Penitenciario; y la información obtenida a través de la Unidad de Recursos Humanos del INPE (consulta amigable, enero de 2020).

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY
178/2021-CR Y 619/2021-CR, EN VIRTUD DEL CUAL
SE PROPONE LA LEY QUE CREA LA COMISIÓN
ESPECIAL REVISORA DEL CÓDIGO DE EJECUCIÓN
PENAL**

"el déficit de recursos humanos genera varios efectos. Por ejemplo, no solo impacta en el establecimiento penitenciario, sino que impacta en la seguridad de la localidad en la que se encuentra ubicado el recinto carcelario. Un primer efecto a observar, es el evidente riesgo que conlleva el escaso personal para atender y controlar a grandes poblaciones de internos, lo que a la par produce vulnerabilidad en el establecimiento penitenciario, así como en el entorno más próximo, pues la escasez de personal impide trazar perímetros de control en las zonas intangibles alrededor de los penales".¹⁶

Sin perjuicio de ello, llama poderosamente la atención el hecho de que el 67,7% del total del personal penitenciario se dedique a la seguridad mientras que sólo el 15,6% se dedique a la función constitucional de resocialización. Esta débil o inexistente capacidad del sistema penitenciario para brindar un tratamiento adecuado a los internos, manifestada en el número de profesionales correspondientes, ha sido criticada por las propias familias de los privados de libertad. Así,

"considerando la demanda de los internos sentenciados por acceder a servicios de tratamiento, se observa que la ausencia de profesionales para la atención, afecta negativamente los procesos de reinserción social, lo cual causa reclamos, denuncias y quejas por parte de las familias".¹⁷

Para comprender la gravedad de esta disparidad es necesario recordar que la Constitución establece que la finalidad del régimen penitenciario es la "reeducación, rehabilitación y la reincorporación del penado a la sociedad".¹⁸ Por ello, a través del Consejo Nacional Penitenciario el Estado peruano busca dar cumplimiento al propósito de brindar tratamiento integral a la población privada de su libertad, así como a las personas que se encuentran con medidas de semilibertad o de liberación condicional, en concordancia con la Política Nacional

¹⁶ MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Apuntes de Trabajo para una política penitenciaria. Problemas y propuestas de solución desde la perspectiva de los directores y directoras de establecimientos penitenciarios en el Perú. Documento de Trabajo N° 02. INDAGA Observatorio Nacional de Política Criminal: Lima, 2020, p. 28.

¹⁷ MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Apuntes de Trabajo para una política penitenciaria. Problemas y propuestas de solución desde la perspectiva de los directores y directoras de establecimientos penitenciarios en el Perú. Documento de Trabajo N° 02. INDAGA Observatorio Nacional de Política Criminal: Lima, 2020, p. 29.

¹⁸ CONSTITUCIÓN, artículo 139, inciso 22.

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY
178/2021-CR Y 619/2021-CR, EN VIRTUD DEL CUAL
SE PROPONE LA LEY QUE CREA LA COMISIÓN
ESPECIAL REVISORA DEL CÓDIGO DE EJECUCIÓN
PENAL**

Penitenciaria que tiene a su cargo el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.¹⁹

Sin embargo, a partir del número y distribución del personal penitenciario podemos inferir que el sistema penitenciario se encuentra más preocupado en fortalecer la privación de libertad *per se* y no en cumplir con el fin de la privación de la libertad que es el tratamiento penitenciario.

Desde el punto de vista cuantitativo, se tiene que actualmente hay un servidor penitenciario dedicado al tratamiento por cada 53 internos. Esta *ratio* fundamenta la opinión según la cual no existe en el Estado peruano una política pública destinada a la resocialización del penado, pues con ese número de personal dedicado al tratamiento no es posible alcanzar nunca su resocialización. Esta inexistencia no constituye una simple omisión sino de una contravención al mandato constitucional y a un incumplimiento de los tratados internacionales.

3.3. La vulneración de los derechos fundamentales de los reclusos como consecuencia de un número insuficiente de recursos humanos del sistema penitenciario

En efecto, el fundamento del reproche penal respecto de una persona es que ella, conociendo la norma penal, y estando en condiciones de comportarse de otra manera, decide infringirla, ocasionando un daño o puesta en peligro de un bien jurídico protegido. Si ese es el fundamento entonces la manifestación del reproche social, a través del Derecho Penal, es la privación de la libertad.

Esta privación de la libertad debe tener un fin superior al castigo. Es decir, la privación de la libertad no puede ser entendida como una aflicción o como la imposición de un castigo, dado que ello sería hacer un daño para sancionar otro daño o, como en el Código de Hammurabi, "ojo por ojo, diente por diente". Esta postura, conocida como la pena retributiva en la doctrina, no sólo no goza de partidarios contemporáneamente, sino que, además, tampoco tiene un respaldo constitucional ni convencional, pues "la pena no puede trascender de la persona del delincuente".²⁰ En efecto, la Organización de las Naciones Unidas señala:

"A lo largo de los años se ha producido un intenso debate, que aún se mantiene vivo, sobre los propósitos del encarcelamiento. Algunos opinan que sólo debe utilizarse para castigar al delincuente. Otros insisten en que su

¹⁹ MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. *Apuntes de Trabajo para una política penitenciaria. Problemas y propuestas de solución desde la perspectiva de los directores y directoras de establecimientos penitenciarios en el Perú*. Documento de Trabajo N° 02. INDAGA Observatorio Nacional de Política Criminal: Lima, 2020, p. 24.

²⁰ CONVENCION AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, artículo 5.2.

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY
178/2021-CR Y 619/2021-CR, EN VIRTUD DEL CUAL
SE PROPONE LA LEY QUE CREA LA COMISIÓN
ESPECIAL REVISORA DEL CÓDIGO DE EJECUCIÓN
PENAL**

propósito principal no sólo disuadir a los reclusos de cometer nuevos delitos cuando recobren la libertad, sino también disuadir a las personas que puedan estar tentadas de cometer un delito. Otra perspectiva es que se encarcela a una persona con el fin de reformarla o rehabilitarla. Es decir que durante su estancia en la cárcel acaba por darse cuenta de que delinquir está mal y aprende a hacer cosas que le ayudarán a vivir en el marco de la ley cuando recobre la libertad. A veces se afirma que la rehabilitación personal llega gracias al trabajo. En algunos casos, una persona puede ser recluida porque el delito que ha cometido demuestra que representa una grave amenaza para la seguridad pública".²¹

El fundamento de nuestro sistema penitenciario es la resocialización, no la pena privativa de libertad *per se*. Dicho de otra manera, desde el punto de vista teleológico, se priva de libertad a una persona no porque merezca estar aislado sino porque el Estado necesita asegurarse de que dicha persona pueda internalizar las normas sociales mínimas de convivencia, que en términos jurídicos equivale a respetar los bienes jurídicos indispensables.

Sin embargo, son tres los factores que hacen imposible un adecuado tratamiento penitenciario: existencia de insuficientes profesionales, el hacinamiento y una inadecuada infraestructura.²² La Defensoría del Pueblo añade un cuarto factor que debe tenerse en consideración por los legisladores: poco interés del interno de seguir el tratamiento penitenciario, debido a las prohibiciones de beneficios penitenciarios.²³

De otro lado, la problemática legal nos lleva al análisis de las dificultades que tienen los internos para tramitar sus beneficios penitenciarios. En ese sentido, si bien el Tribunal Constitucional ya ha señalado que los beneficios penitenciarios no constituyen derechos fundamentales sino garantías previstas en el Derecho de Ejecución Penal²⁴, siempre que se cumplan los requisitos para su

²¹ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Los derechos humanos y las prisiones. Manual de capacitación en derechos humanos para funcionarios de prisiones*. Naciones Unidas: Nueva York y Ginebra, 2004, p. 3, parágrafo 2.

²² MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. *Apuntes de Trabajo para una política penitenciaria. Problemas y propuestas de solución desde la perspectiva de los directores y directoras de establecimientos penitenciarios en el Perú*. Documento de Trabajo N° 02. INDAGA Observatorio Nacional de Política Criminal: Lima, 2020, p. 33.

²³ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Informe de Adjuntía N° 006-2018-DP/ADHPD. Retos del Sistema Penitenciario Peruano: un diagnóstico de la realidad carcelaria de mujeres y varones*. Defensoría del Pueblo: Lima, 2018, p. 109. Programa de Asuntos Penales y Penitenciarios de la Adjuntía para los Derechos Humanos y las Personas con discapacidad de la Defensoría del Pueblo.

²⁴ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, sentencia recaída en el Expediente N° 4233-2012-HC, fundamento jurídico 5.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 178/2021-CR Y 619/2021-CR, EN VIRTUD DEL CUAL SE PROPONE LA LEY QUE CREA LA COMISIÓN ESPECIAL REVISORA DEL CÓDIGO DE EJECUCIÓN PENAL

otorgamiento²⁵, son "estímulos que forman parte del tratamiento progresivo y responden a las exigencias de individualización de la pena, considerando la concurrencia de factores positivos en la evolución coadyuvantes a su reeducación y reinserción social".²⁶

Sin embargo, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos²⁷, respecto de los problemas en la obtención de los beneficios penitenciarios, ha mencionado los siguientes:

Cuadro 4

PRINCIPALES PROBLEMAS ENCONTRADOS EN LA TRAMITACIÓN DE LOS BENEFICIOS PENITENCIARIOS	
Antes de la solicitud	• Dificultad para la obtención de documentos que conforman el expediente de beneficio penitenciario. • Obtención de las copias certificadas de las sentencias, entre otros.
Durante la solicitud	• Obtención de informes de las diferentes áreas de tratamiento (psicología, social y legal), y de los cómputos laborales y educativos sobre los días redimidos. • Esta dificultad se incrementa cuando el interno ha sido trasladado de un penal a otro.
Etapas jurisdiccionales	• Obtención de fecha de audiencia. • Existencia de problemas en la notificación para la audiencia.

3.4. Análisis de las propuestas legislativas

El Decreto Legislativo 654 aprobó el Código de Ejecución Penal, el cual fue publicado en el diario oficial "El Peruano" el 2 de agosto de 1991. Con fecha 27 de febrero de 2021 se publicó el Decreto Supremo 003-2021-JUS, Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado del Código de Ejecución Penal, reordenando casi la totalidad de su articulado. Sin embargo, constreñido por su rango infralegal, el mencionado decreto supremo no puede llenar vacíos, disolver antinomias ni modificar normas obsoletas; su labor, en cambio, se limita a dar una nueva enumeración del articulado de la norma.

Las limitaciones de dicho recurso legal han sido reconocidas por el propio Decreto Supremo 003-2021-JUS, el cual en su exposición de motivos señala que, luego de la publicación del Decreto Legislativo 654, Decreto Legislativo que aprobó el Código de Ejecución Penal, se han aprobado diversas normas modificatorias del mismo cuerpo legal, "incluyendo las establecidas mediante los

²⁵ REGLAMENTO DEL CÓDIGO DE EJECUCIÓN PENAL, artículo 166. Asimismo, CÓDIGO DE EJECUCIÓN PENAL, artículos 42 al 58 y 165 al 205.

²⁶ REGLAMENTO DEL CÓDIGO DE EJECUCIÓN PENAL, artículo 165.

²⁷ MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. *Apuntes de Trabajo para una política penitenciaria. Problemas y propuestas de solución desde la perspectiva de los directores y directoras de establecimientos penitenciarios en el Perú*. Documento de Trabajo N° 02. INDAGA Observatorio Nacional de Política Criminal: Lima, 2020, p. 133.

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY
178/2021-CR Y 619/2021-CR, EN VIRTUD DEL CUAL
SE PROPONE LA LEY QUE CREA LA COMISIÓN
ESPECIAL REVISORA DEL CÓDIGO DE EJECUCIÓN
PENAL**

Decretos Legislativos 826, 921, 984, 1123, 1229, 1239, 1296, 1325 y 1328, entre otras normas legales, alcanzando a afectarse a casi el 25% de su texto original".

Las modificaciones que ha experimentado el Código de Ejecución Penal no solo han sido en su texto legal, es decir, de manera directa, sino también de manera indirecta. Dicho de otra manera, existe actualmente una legislación penitenciaria dispersa en legislación penal o procesal, lo que significa que estamos ante una legislación penitenciaria indirecta, que hacen impracticables las normas penitenciarias para los operadores jurídicos.

Por ejemplo, los artículos 46-B y 46-C del Código Penal, que regulan la reincidencia y la habitualidad, respectivamente, señalan que en algunos supuestos de reincidencia y habitualidad no son aplicables los beneficios penitenciarios de semilibertad y liberación condicional.

Asimismo, el artículo 3 de la Ley 28704, publicada el 5 de abril de 2006, indica que los beneficios penitenciarios de redención de la pena por el trabajo y la educación, semilibertad y liberación condicional no son aplicables a los sentenciados por el delito descrito en el artículo 173 del Código Penal, que regula el delito de violación sexual de menor de edad.

De otro lado, el artículo 24 de la Ley 30077, Ley contra el Crimen Organizado, establece que en algunos supuestos las personas condenadas por estos delitos no pueden acceder a los beneficios penitenciarios de redención de la pena por el trabajo y la educación, semilibertad y liberación condicional.

Sin perjuicio de lo anterior, quizás el desfase más importante y notorio radica en que a la fecha de la publicación del Código de Ejecución Penal estaba vigente la Constitución Política de 1979 y, por lo tanto, las normas en aquel contenidas no solo se encontraban en concordancia con el programa penal de dicha constitución, sino que, además, hacían referencia explícita —en no pocos casos— a su articulado.

Como se advierte, la problemática penitenciaria reviste la mayor de las importancias. Es por ello que en la Tercera Sesión Ordinaria de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, celebrada el 8 de setiembre de 2021, se conformó el "Grupo de Trabajo encargado de evaluar y proponer las reformas y mejoras cualitativas del sistema penitenciario", integrada por los congresistas Betssy Chávez Chino, Héctor Ventura Angel y Susel Paredes Piqué. Sin embargo, el citado grupo de trabajo no pudo instalarse debido a una serie de circunstancias vinculadas con modificaciones en el cuadro de comisiones lo que hizo imposible cumplir con el encargo otorgado.

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY
178/2021-CR Y 619/2021-CR, EN VIRTUD DEL CUAL
SE PROPONE LA LEY QUE CREA LA COMISIÓN
ESPECIAL REVISORA DEL CÓDIGO DE EJECUCIÓN
PENAL**

Como es evidente, estamos ante una problemática no solo de diseño institucional sino también normativa. En efecto, por un lado, el diseño institucional del sistema penitenciario ha devenido obsoleto no solo por la antigüedad de sus premisas sino también por las sucesivas modificaciones legislativas que al mismo tiempo han permitido un mayor ingreso de personas y una reducción de las posibilidades de egreso, ocasionando la superación *in extremis* de la capacidad de albergue de los establecimientos penitenciarios.

Por otro lado, se tiene que las sucesivas modificaciones que ha experimentado el Código de Ejecución Penal no solo han desordenado su articulado, haciéndolo impracticable, sino también en algunos casos se ha vaciado de contenido a determinadas instituciones jurídico-penitenciarias, sin mencionar la existencia de procedimientos engorrosos y anteriores a la época de la digitalización. Todo ello hace que sea fácil confundir las causas de la problemática penitenciaria con las consecuencias y con sus propuestas de solución.

Al respecto, es preciso subrayar la opinión institucional del Ministerio Público, materializada en el Oficio N° 001570-2022-MP-FN-SEGFN, de fecha 8 de abril de 2022, en el cual señala que las diversas modificaciones que ha tenido el Código de Ejecución Penal hacen necesaria la sistematización del tratamiento de las figuras penitenciarias, la armonización de su interpretación y la evaluación de la posible incorporación de nuevos institutos de ejecución penal.

En ese sentido, esta comisión considera oportuno e indispensable abordar la "cuestión penitenciaria" de manera integral, pormenorizada y acuciosa; es decir, responsablemente, por lo que no sólo no es aconsejable hacerlo de manera fragmentaria, sino que, en realidad, no es posible avanzar —sin correr el riesgo de andar en círculos— si no se tiene un derrotero trazado con anterioridad.

Del mismo parecer es el Poder Judicial, el cual mediante el Oficio N° 000760-2022-SG-CS-PJ, de fecha 7 de marzo de 2022, señaló que una manera de superar esta problemática es la optimización de la normativa relativa a la ejecución de la pena, haciendo de ella un cuerpo legal orgánico, moderno y concordante con el resto del ordenamiento legal vigente. Esto acerca de alguna manera al Estado peruano a la consecución del principio constitucional de resocialización del penado.

Por todo lo expuesto, la Comisión considera atendibles los fundamentos señalados en el Proyecto de Ley 619/2021-CR que propone crear una Comisión Especial Revisora del Código de Ejecución Penal, y sugiere que el análisis del Proyecto de Ley 178/2021-CR sea subsumida en el que realice la Comisión Especial al elaborar el Anteproyecto del Nuevo Código de Ejecución Penal.

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY
178/2021-CR Y 619/2021-CR, EN VIRTUD DEL CUAL
SE PROPONE LA LEY QUE CREA LA COMISIÓN
ESPECIAL REVISORA DEL CÓDIGO DE EJECUCIÓN
PENAL**

De esta manera se plantea un texto sustitutorio que contiene las siguientes disposiciones:

En el artículo 1 se señala que el objeto de la ley es constituir la "Comisión Especial Revisora del Código de Ejecución Penal", en adelante Comisión Especial, encargada de revisar el Código de Ejecución Penal, normas modificatorias y leyes especiales, a fin de elaborar un "Anteproyecto del Nuevo Código de Ejecución Penal", dentro de los preceptos señalados en los numerales 21 y 22 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú y adecuándolo a los estándares internacionales sobre el tratamiento penitenciario.

Para tal efecto, se dispone además que la Comisión Especial está facultada para coordinar con los diversos sectores, instituciones o personas que tuvieran interés en hacer conocer sus opiniones o sugerencias. Este extremo de la propuesta se basa en la sugerencia realizada por el Instituto Nacional Penitenciario.

En el artículo 2 se propone que esta Comisión Especial está integrada por:

- a) Dos congresistas, elegidos por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República, uno de los cuales la presidirá.
- b) Un representante del Poder Judicial.
- c) Un representante del Ministerio Público.
- d) Un representante de la Defensoría del Pueblo.
- e) Un representante del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- f) Un representante del Ministerio de Economía y Finanzas.
- g) Un representante del Ministerio del Interior.
- h) Un representante del Consejo Nacional Penitenciario.

Al respecto, se han acogido las propuestas del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y del Ministerio Público en el sentido de que es necesario que exista equidad en la participación y en la votación. Asimismo, se acoge la sugerencia del Instituto Nacional Penitenciario de que un representante de su institución integre la Comisión Especial.

Estos representantes, de acuerdo con el artículo 5 de la fórmula legal propuesta, son cargos ejercidos de manera ad honorem.

En el artículo 3 se propone que para cumplir con sus objetivos la Comisión Especial tendrá en consideración los documentos aprobados por el Consejo Nacional de Política Criminal (CONAPOC) y el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC), así como las políticas de Estado pertinentes establecidas en el Acuerdo Nacional. Aquí se incorporan las sugerencias del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 178/2021-CR Y 619/2021-CR, EN VIRTUD DEL CUAL SE PROPONE LA LEY QUE CREA LA COMISIÓN ESPECIAL REVISORA DEL CÓDIGO DE EJECUCIÓN PENAL

En el artículo 4 se propone que la Comisión Especial tiene el plazo de dos (2) años para cumplir la labor encomendada, plazo computado desde el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano". Este plazo atiende las sugerencias realizadas por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y del Instituto Nacional Penitenciario, para quienes el plazo de 6 meses es insuficiente, dada la magnitud de la problemática y de la cantidad de normas que habría que analizar y sistematizar. Asimismo, se propone en el mismo artículo que el Anteproyecto sea presentado a la Presidencia del Congreso de la República para que sea puesto en conocimiento de los grupos parlamentarios.

Finalmente, en el artículo 6 se dispone que los gastos que irroque el cumplimiento de las funciones de la Comisión Especial son de cuenta del Congreso de la República.

IV. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República, en el presente dictamen vamos a realizar un análisis que identifique los efectos sobre las personas o los grupos de personas en las que impactará la norma propuesta, es decir, los involucrados.

Cuadro 5
Efectos cualitativos de los involucrados de aprobarse la iniciativa legislativa

Involucrados	Efectos directos ²⁸	Efectos indirectos ²⁹
Estado	- Se cumple con lo establecido en el inciso 22 del artículo 139° de la Constitución Política del Perú, en el sentido de que el "régimen penitenciario tiene por objeto la reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad". - Se cumple con los tratados internacionales, en especial con el artículo 10.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que señala que "el régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad	Se reduce los índices de inseguridad en los penales y la criminalidad que se produce al interior de los establecimientos penitenciarios que inciden en la inseguridad ciudadana.

²⁸ Son los impactos que se producen como consecuencia directa de la norma (tomado de la Guía para la evaluación de proyectos de ley, p 30).

²⁹ Son los impactos que se producen como consecuencia de los efectos directos o cambios producidos de forma inmediata por la norma (tomado de la Guía para la evaluación de proyectos de ley, p 30).

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 178/2021-CR Y 619/2021-CR, EN VIRTUD DEL CUAL SE PROPONE LA LEY QUE CREA LA COMISIÓN ESPECIAL REVISORA DEL CÓDIGO DE EJECUCIÓN PENAL

Involucrados	Efectos directos ²⁸	Efectos indirectos ²⁹
	esencial será la reforma y la readaptación social de los penados". Se cumple con la política 7 del Acuerdo Nacional, que tienen por objeto la erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana.	
Población Penitenciaria	Se mejora el tratamiento de la población penitenciaria en armonía con el inciso 21 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú y con los tratados internacionales.	- Se cumple la pena en mejores condiciones carcelarias. - Se fomenta un mayor respeto por la ley y el orden.
Sociedad en General	- Se mejora las condiciones de seguridad ciudadana. - La percepción de inseguridad se reduce. - Se protege a la población frente a la criminalidad.	- Se crean mejores condiciones para la inversión privada. - Se coadyuva al desenvolvimiento de la población en un mejor ambiente de paz y justicia social.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** de los Proyectos de Ley 178/2021-CR y 619/2021-CR, con el texto sustitutorio siguiente:

TEXTO SUSTITUTORIO

El Congreso de la República,

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE CREA LA COMISIÓN ESPECIAL REVISORA DEL CÓDIGO DE EJECUCIÓN PENAL

Artículo 1. Objeto de la Ley

Se constituye la "Comisión Especial Revisora del Código de Ejecución Penal", en adelante Comisión Especial, encargada de revisar el Código de Ejecución Penal, normas modificatorias y leyes especiales, a fin de elaborar un "Anteproyecto del Nuevo Código de Ejecución Penal", dentro de los preceptos señalados en los numerales 21 y 22 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú y adecuándolo a los estándares internacionales sobre el tratamiento

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY
178/2021-CR Y 619/2021-CR, EN VIRTUD DEL CUAL
SE PROPONE LA LEY QUE CREA LA COMISIÓN
ESPECIAL REVISORA DEL CÓDIGO DE EJECUCIÓN
PENAL**

penitenciario. Para tal efecto, la Comisión Especial está facultada para coordinar con los diversos sectores, instituciones o personas que tuvieran interés en hacer conocer sus opiniones o sugerencias.

Artículo 2. Conformación

La Comisión Especial está integrada por los siguientes miembros:

- a) Dos congresistas, elegidos por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República, uno de los cuales la presidirá.
- b) Un representante del Poder Judicial.
- c) Un representante del Ministerio Público.
- d) Un representante de la Defensoría del Pueblo.
- e) Un representante del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- f) Un representante del Ministerio de Economía y Finanzas.
- g) Un representante del Ministerio del Interior.
- h) Un representante del Consejo Nacional Penitenciario.

El secretario técnico es designado por la presidencia de la Comisión Especial.

Artículo 3. Lineamientos

Para cumplir con los objetivos de la presente ley, la Comisión Especial tendrá en consideración los documentos aprobados por el Consejo Nacional de Política Criminal (CONAPOC) y el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC), así como las políticas de Estado pertinentes establecidas en el Acuerdo Nacional.

Artículo 4. Funcionamiento y plazo

La Comisión Especial tiene el plazo de dos (2) años para cumplir con la labor encomendada en el artículo 1 de la presente ley. Este plazo se computa a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano". El Anteproyecto será presentado a la Presidencia del Congreso de la República para que sea puesto en conocimiento de los grupos parlamentarios.

Artículo 5. Representación ad honorem

La representación de las instituciones nombradas en el artículo 2 se ejerce en forma ad honorem.

Artículo 6. Gastos

Los gastos que irrogue el cumplimiento de la presente ley son de cuenta del Congreso de la República.

Dese cuenta.

Sala de Comisiones.

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY
178/2021-CR Y 619/2021-CR, EN VIRTUD DEL CUAL
SE PROPONE LA LEY QUE CREA LA COMISIÓN
ESPECIAL REVISORA DEL CÓDIGO DE EJECUCIÓN
PENAL**

Lima, 8 de junio de 2022.



Firmado digitalmente por:
JUAREZ CALLE Heidy
Lisbeth FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/06/2022 12:38:12-0500



Firmado digitalmente por:
ECHAIZ DE NUÑEZ IZAGA
Gladys Margot FAU 20161740126
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/06/2022 16:32:59-0500



Firmado digitalmente por:
MUÑANTE BARRIOS Alejandro
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/06/2022 11:09:28-0500



Firmado digitalmente por:
GUERRA GARCIA CAMPOS
Hernando FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/06/2022 11:29:45-0500



Firmado digitalmente por:
ARRIOLA TUEROS Jose
Alberto FIR 25542861 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/06/2022 10:30:46-0500



Firmado digitalmente por:
CERRON ROJAS Waldemar
Jose FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/06/2022 18:09:58-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES ALEX
ANTONIO FIR 29299579 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/06/2022 15:38:20-0500



Firmado digitalmente por:
ZETA CHUNGA Cruz Maria
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/06/2022 15:32:40-0500



Firmado digitalmente por:
CUTIPA CCAMA Victor Raul
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/06/2022 11:30:02-0500



Firmado digitalmente por:
CORDERO JON TAY Maria Del
Pilar FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/06/2022 14:31:50-0500



Firmado digitalmente por:
CAVERO ALVA Alejandro
Enrique FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/06/2022 12:14:51-0500



Firmado digitalmente por:
MEDINA MINAYA Esdras
Ricardo FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/06/2022 17:31:50-0500

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY
178/2021-CR Y 619/2021-CR, EN VIRTUD DEL CUAL
SE PROPONE LA LEY QUE CREA LA COMISIÓN
ESPECIAL REVISORA DEL CÓDIGO DE EJECUCIÓN
PENAL**

JUNTA DE PORTAVOCES DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 14 de setiembre de 2022

En sesión de la fecha, se acordó la ampliación de Agenda para incluir el dictamen de la Comisión de Justicia, recaído en los proyectos de ley 178/2021-CR y 619/2021-CR.-----

Se acordó la dispensa del trámite de aprobación del acta para ejecutar lo tratado en la presente sesión.-----



JOSE ABANTO VALDIVIESO
Director General Parlamentario (e)
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

PLENO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 22 de setiembre de 2022

En sesión de la fecha, el congresista Gonza Castillo, presidente de la Comisión de Justicia, sustentó el texto sustitutorio contenido en el dictamen de los proyectos de ley 178/2021-CR y 619/2021-CR, el que se puso a debate.-----

Siendo las 20:25 horas, el presidente de la comisión dictaminadora presentó un nuevo texto sustitutorio de los proyectos de ley 178/2021-CR y 619/2021-CR, el que se aprobó en primera votación por 106 votos a favor, ningún voto en contra y 1 abstención.-----

Se exoneró de segunda votación por 106 votos a favor, ningún voto en contra y 1 abstención.---

Se acordó la dispensa del trámite de aprobación del acta para ejecutar lo tratado en la presente sesión.-----



JOSE ABANTO VALDIVIESO
Director General Parlamentario (e)
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

PERIODO ANUAL DE SESIONES 2021-2022

ACTA DE LA VIGESIMOSEGUNDA SESIÓN ORDINARIA (SESIÓN SEMIPRESENCIAL) MIÉRCOLES 8 DE JUNIO DE 2022

Presidida por la congresista Gladys Margot Echaíz de Núñez Izaga

A las 10 horas y 10 minutos, en la Sala Bolognesi del Palacio Legislativo se pasó lista¹ a la que contestaron, a través de la plataforma Microsoft Teams, de manera virtual, los congresistas Waldemar José Cerrón Rojas, Alex Antonio Paredes Gonzales, Hernando Guerra García Campos, Cruz María Zeta Chunga, José Alberto Arriola Tueros, Heidy Lisbeth Juárez Calle y Esdras Ricardo Medina Minaya (miembros titulares).

Con LICENCIA, el congresista Guido Bellido Ugarte (miembro titular).

No contándose con el *quorum* de Reglamento, la **PRESIDENTA** inició la sesión con carácter informativa.

Asimismo, se dejó constancia de las dispensas presentadas por función congresal de los congresistas Héctor José Ventura Angel y Ruth Luque Ibarra (miembros titulares).

—o0o—

Seguidamente, la **PRESIDENTA** anunció que encontrándose en la Sala de Embajadores la presidenta de la Asociación Colegio de Martilleros Públicos del Perú, señora Carina Georgina Vargas Malqui, sería invitada a ingresar a la Sala de Sesiones a los efectos de que brinde la posición institucional de su representada respecto del Proyecto de Ley 1966/2021-CR, en virtud del cual se propone la Ley que modifica los artículos 2, 3, 7, 12, 16, 17, 20, 24 y adicionar el Capítulo V de la Ley 27728 y los artículos 6, 7, 20 de la Ley 28371, y artículos de la Ley del Martillero Público, artículos 1, 2, 12, 13, 15 y 16 de la Ley 30229, Ley que adecúa el uso de las tecnologías en el Sistema de Remate Judiciales, y artículo 731 del Código Procesal Civil, y se crea la Cámara del Martillero Público del Perú.

Con ese propósito, autorizó al secretario técnico para que brinde las facilidades de acceso a la invitada, y suspendió por breves momentos la sesión informativa.

¹ Durante el desarrollo de la sesión se unieron a la misma de manera virtual los congresistas Alejandro Muñante Barrios, María del Pilar Cordero Jon Tay, Alejandro Enrique Cavero Alva, Víctor Raúl Cutipa Ccama y Elvis Hernán Vergara Mendoza (miembros titulares). Posteriormente, al término de la sesión, el congresista José María Balcázar Zelada presentó dispensa por función congresal.

—o0o—

Ingresa a la Sala de Sesiones la señora Carina Georgina Vargas Malqui, presidenta de la Asociación Colegio de Martilleros Públicos del Perú.

—o0o—

Reanudada la sesión, la **PRESIDENTA** dio la bienvenida a la invitada y le otorgó el uso de la palabra.

La **PRESIDENTA DE LA ASOCIACIÓN COLEGIO DE MARTILLEROS PÚBLICOS DEL PERÚ** señaló que los martilleros públicos se regían por el Código de Comercio del año 1902, que regulaba al martillero público y, posteriormente, en el año 2002, se promulgó la Ley 27728, Ley del Martillero Público, por la cual se les reconoce como órgano de auxilio del Poder Judicial y a partir de esa ley, los martilleros comenzaron a rematar los bienes inmuebles, función que anteriormente era realizada por los magistrados del Poder Judicial.

Resaltó que en varias oportunidades se han presentado proyectos de ley en los que únicamente se solicitaba que se retire a los martilleros públicos de los remates de los bienes inmuebles, los cuales fueron archivados debido a que, en su momento, los martilleros públicos explicaron por qué no podía el Poder Judicial tener los remates de bienes muebles e inmuebles. Agregó que en el año 2014 se presentó un proyecto de ley que adecuaba el uso de las tecnologías en el sistema de remates judiciales y en los servicios de notificaciones de las resoluciones judiciales y modifica la Ley Orgánica del Poder Judicial, el Código Procesal Civil, el Código Procesal Constitucional y la Ley Procesal de Trabajo. Dijo que dentro de las adecuaciones tecnológicas se crea el REM@JU, desplazando al martillero público de su función, mediante la Ley 30229.

Respecto del Proyecto de Ley 1966/2021-CR, señaló que tiene la finalidad de transparentar el remate electrónico judicial REM@JU, adecuar las funciones y servicios con el martillero público, hacerlo accesible a todos los ciudadanos y descongestionar la labor del juzgado, reconduciendo las labores del juzgado a su fin exclusivamente jurisdiccional, es decir, administrar justicia y no funcionar como agentes de comercio; además busca incrementar la recaudación del tributos que generan los martilleros públicos.

Precisó que el sistema de remates electrónico implementado es confuso y poco amigable para que las personas que usualmente participan como postores en los remates puedan acceder. Dijo que, conforme la tecnología ha avanzado, se ha incorporado este medio virtual para realizar procedimientos de remate o subasta; sin embargo, ello tendría que contar con la participación de los martilleros públicos toda vez que se encuentran capacitados para ejercer con las aplicaciones y/o herramientas electrónicas mediante plataformas digitales acreditadas.

Señaló que las normas vigentes que regulan la actividad del martillero público no contemplan su organización gremial, por lo que se encuentra de acuerdo con la

propuesta de crear una Cámara de Martilleros Públicos del Perú con facultades para defender sus derechos laborales, capacitar y financiar con recursos propios.

Respecto de la modificatoria a la Ley 30229, dijo que beneficia directamente a las partes en el proceso, otorgando mayor tiempo a los justiciables para la administración de justicia, ya que, al cumplir, el martillero público con la administración y ejecución del Remate Electrónico Judicial (REM@JU), estaría descongestionando las instancias judiciales, dándoles impulso y celeridad a la administración de justicia, contribuyendo con el fomento de la economía para el Poder Judicial y generando, con ello, la estabilidad jurídica del país; además, con la participación de los martilleros públicos en los remates judiciales se evita una excesiva depreciación de los bienes.

Dijo que durante el proceso de remate de algunos bienes se dan irregularidades en el uso de la plataforma REM@JU, de acuerdo con testimonios de los usuarios, y alegó que en ello recae la necesidad de la participación del martillero público en este tipo de remate, además de lograr mejorar los precios base de los bienes. Señaló que la plataforma no tiene auditoría ni certificación de calidad de una empresa independiente y, en consecuencia, los postores se ven afectados por las fallas del sistema. Detalló que en las oportunidades en las que el postor presenta una petición de nulidad, estas son declaradas improcedentes y que, constantemente, los remates son suspendidos por falta de pegado de aviso o publicidad sin contar con la respectiva resolución judicial; además, la plataforma indica pagar tasas más bajas de lo que corresponde, lo cual induce al error a los postores.

Expresó estar de acuerdo con lo planteado en el proyecto de ley de autorización del congresista Héctor Valer Pinto, toda vez que logra plantear la problemática existente en los procesos de remate judicial y la participación de los martilleros públicos.

La **PRESIDENTA** agradeció la presentación y ofreció el uso de la palabra a los señores congresistas para formular sus comentarios respecto de lo expuesto.

No habiendo solicitado el uso de la palabra ningún señor congresista, invitó a la presidenta de la Asociación Colegio de Martilleros Públicos del Perú a retirarse de la sala de sesiones en el momento que lo considere oportuno, para lo cual suspendió la sesión por breve término.

—o0o—

Se retira de la Sala de Sesiones la señora Carina Georgina Vargas Malqui, presidenta de la Asociación Colegio de Martilleros Públicos del Perú.

—o0o—

Reanudada la sesión, la **PRESIDENTA** anunció que se contaba con el *quorum*² de Reglamento y dio inicio a la sesión de manera formal.

—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 entre el 24 de mayo y el 6 de junio 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 el Oficial Mayor, mediante el Oficio 2873-2021-2022-ADP-M/CR comunicó que el Consejo Directivo, en su sesión del 23 de mayo de 2022, acordó tramitar a la Comisión la Moción de Orden del Día 2376, suscrita por los congresistas Elvis Vergara y otros, mediante la cual proponen constituir una Comisión Especial Multipartidaria, con la finalidad de que se elabore una reforma del sistema judicial, que busque la competitividad de los jueces, fiscales y trabajadores, en general del sistema judicial y del Ministerio Público. Al respecto, señaló que dicha moción pasaría a la Orden del Día.

Asimismo, dijo que el Oficial Mayor, a través del oficio respectivo, ha comunicado que el Consejo Directivo, en su sesión del 23 de mayo de 2022, dispuso tramitar a la Comisión los Oficios 93, 96, 104, 112 y 118-2022-PR, suscritos por el presidente de la República y el presidente del Consejo de Ministros, dando cuenta de decretos supremos que declaran o prorrogan estados de emergencia en diversas circunscripciones del país. Sobre el particular, dispuso que los decretos supremos pasen a la Secretaría Técnica para elaborar los informes correspondientes.

III. ORDEN DEL DÍA

Conforme a lo dispuesto en la agenda, la **PRESIDENTA** anunció que corresponde escuchar la posición institucional de la Asociación de Empresas Inmobiliarias del Perú (ASEI), respecto del Proyecto de Ley 818/2021-CR, en virtud del cual se propone la Ley que modifica el Decreto Legislativo 1049,

² Se registró la asistencia, de manera presencial, de la congresista Gladys Margot Echaiz de Núñez Izaga y a través de la plataforma Microsoft Teams, de manera virtual, de los congresistas Waldemar José Cerrón Rojas, Víctor Raúl Cutipa Ccama, Alex Antonio Paredes Gonzales, María del Pilar Cordero Jon Tay, Hernando Guerra García Campos, Cruz María Zeta Chunga, José Alberto Arriola Tueros, Elvis Hernán Vergara Mendoza, Heidy Lisbeth Juárez Calle, Alejandro Enrique Cavero Alva, Alejandro Muñante Barrios y Esdras Ricardo Medina Minaya (miembros titulares).

Decreto Legislativo del Notariado, a fin de fortalecer el servicio notarial mediante el uso de las tecnologías.

Con dicha finalidad, autorizó al secretario técnico dar acceso a la plataforma virtual al señor David Encinas Zeballos, asesor de la referida asociación.

—o0o—

Ingresa a la sala virtual de sesiones el señor David Encinas Zeballos, representante de la Asociación de Empresas Inmobiliarias del Perú.

—o0o—

El ASESOR DE LA ASOCIACIÓN DE EMPRESAS INMOBILIARIAS DEL PERÚ señaló que las nuevas tecnologías han empezado a generar una llegada al usuario objetivo y, además, por las circunstancias atravesadas debido a la pandemia generada por el COVID-19, se ha evidenciado la necesidad y posibilidad de personalización e inmediatez de los servicios para los ciudadanos.

Explicó que existen etapas diferenciadas en el proceso de adquisición de un bien inmueble: 1) antes de la compra, que es cuando surge la necesidad y el estudio de la oferta, para lo cual se abordan canales digitales; 2) durante la compra, que es cuando surge el vínculo comercial entre el cliente y se utilizan medios combinados, es decir, digitales y presenciales; y, finalmente, 3) después de la compra, lo cual incluye el servicio de post venta y mantenimiento de los clientes.

Manifestó que la digitalización busca simplificar los trámites de compraventa, hacer trámites más convenientes, en tiempo real y seguimiento transparente para el cliente, previene el contagio del COVID-19, desmaterializa la minuta y escritura pública, lo cual significa ahorro de tiempo y desplazamiento, reduce los errores materiales y fomenta el uso de la firma digital. Asimismo, dijo que, desde el año 2000 se han venido implementando distintos servicios digitales, como las acreditaciones de certificación digital ante el INDECOPI y la emisión del DNI electrónico; en consecuencia, es viable que los trámites notariales puedan tener como alternativa el canal remoto, ya que el uso de la tecnología en actos notariales dispone que la fe pública se pueda otorgar en actos con presencialidad física o electrónica; que se puedan extender también a través de medios electrónicos que aseguren su permanencia; que los registros puedan ser llevados también en soporte electrónico; que se haga uso de la firma digital.

Sobre el uso de las firmas digitales, dijo que significa una forma segura del uso de documentación, ya que está verificada por el INDECOPI y, al ser digital, permite la preservación de la integridad de todo el documento firmado.

Considera que el proyecto de ley materia de opinión tiene un resultado favorable a la ciudadanía, toda vez que está enfocado a dar mayores facilidades al ciudadano y que su impacto en el servicio notarial contribuye a su fortalecimiento y ratifica el rol del notario para velar por la legalidad y seguridad jurídica notarial.

En cuanto a la fórmula legislativa, dijo que es importante precisar que las mejoras

propuestas se darán mediante el uso de servicios digitales, además de la tecnología. Sugirió añadir, en el artículo 2 que los servicios notariales se darán de manera presencial o no presencial, es decir, que la fe pública se puede dar a través de los dos servicios utilizando medios tecnológicos. Además, en cuanto al artículo 24, dijo que sería pertinente añadir que la fe pública también se puede dar a través de documentos no presenciales y que estos documentos deben tener garantizada su integridad, la emisión del sellado de tiempo y de firma digital; así también, señaló que la Presidencia del Consejo de Ministros deberá reglamentar la norma en un plazo máximo de treinta días hábiles.

En el artículo 31 se regula cómo se extiende el instrumento público y, sobre ello, explicó que es necesario agregar la posibilidad del soporte digital, garantizando la autenticidad. Sobre el artículo 38, que regula la forma de llevar los registros, consideró importante agregar que el registro digital debe tener un instrumento público que tenga todos sus documentos además de brindar seguridad y autenticidad, siguiendo la norma de la materia, es decir, la forma de archivar digitalmente un documento. En esa misma línea, sugirió añadir en el artículo 41 que los tomos podrán ser llevados por soporte digital, que debe tener una colección ordenada de registros digitales consolidados dentro del semestre de su utilización y, a su vez, debe tener un código único de verificación, índice, registro, metadatos y firma digital con sellado de tiempo.

En el artículo 46, se incorpora que los instrumentos públicos extraprotocolares también pueden tener soporte digital. Propuso modificar, también, el artículo 51, añadiendo que las escrituras públicas son todo documento matriz en soporte físico o electrónico, con la finalidad de que guarde concordancia con la propuesta legislativa. Asimismo, en el artículo 55, sobre la identidad del otorgante, consideró necesario incorporar que el notario tenga la potestad de identificar al otorgante mediante firma digital siempre que no vea peligro en ello; en el artículo 59, sugirió añadir que en los instrumentos públicos en soporte físico que deban ser otorgados en soporte digital, se requerirá la firma digital de los otorgantes y el notario, incluyendo sellos de tiempo en cada firma; en el caso del artículo 60, sobre el minutario, dijo que este podrá ser llevado en soporte digital o físico, teniendo en cuenta que en el caso del soporte digital se deberá garantizar la seguridad jurídica.

Respecto del archivo notarial, consideró necesario añadir que los registros pueden tener soporte digital, el cual debe ser gestionado en un repositorio digital confiable. Dijo que el testimonio puede ser expedido en soporte físico o digital.

Finalmente, precisó que la normativa relacionada a digitalización debe ser reglamentada por la Presidencia del Consejo de Ministros.

La **PRESIDENTA** agradeció la exposición realizada e invitó a los señores congresistas a hacer sus consultas al respecto, pero antes consultó cómo se podría garantizar la libre y espontánea voluntad de los contratantes si se hace uso del sistema virtual.

El **ASESOR DE LA ASOCIACIÓN DE EMPRESAS INMOBILIARIAS DEL PERÚ** dijo que el servicio notarial no se limita a verificar la identidad del firmante,

sino también la capacidad y expresión libre de su voluntad; en ese sentido, precisó que el proyecto de ley no está eliminando ninguna facultad del notario para realizar las verificaciones correspondientes, lo que hace es incorporar herramientas no presenciales para establecer la contratación, firma y expresión de voluntad.

Frente a los casos de riesgo, como coacción, extorsión, entre otros, precisó se señala en la norma que la presencialidad se mantiene y que los medios digitales serán para quienes entiendan su uso y tengan acceso a ello.

La **PRESIDENTA** señaló que uno de los problemas que se presenta muy seguido a nivel judicial es sobre la coacción que hubo al momento de hacer el traslado de las propiedades a nivel notarial, por ejemplo, a uno de los hijos; o en los casos de sucesión testamentaria, que aparentemente serían con una voluntad viciada; con el uso de medios informáticos, estos casos podrían incrementarse.

Además, consultó si la virtualidad eliminaría la territorialidad, toda vez que el ámbito territorial del ejercicio de la función notarial es provincial.

En respuesta, el **ASESOR DE LA ASOCIACIÓN DE EMPRESAS INMOBILIARIAS DEL PERÚ** dijo que en el caso de las personas que podrían ser coaccionadas a firmar digitalmente en contra de su voluntad es un claro ejemplo de las excepciones por las que el notario podría seguir usando la presencialidad como mecanismo, ya que el proyecto de ley no obliga a hacer uso de los medios digitales.

Manifestó que no se debe eliminar la territorialidad en el sentido de que si el bien es de una provincia en específico se debe acudir a un notario del mismo ámbito, sin que la persona necesariamente tenga que estar en ese mismo lugar.

Sobre la digitalización de los documentos, dijo que es un mecanismo que permite su preservación debido a que hay un rastreo de quién ha entrado a leerlo o modificarlo.

No habiendo solicitado el uso de la palabra ningún señor congresista, la **PRESIDENTA** agradeció los aportes brindados e invitó al expositor a retirarse de la sala virtual de sesiones en el momento que lo considere pertinente.

—o0o—

Se retira de la sala virtual de sesiones el señor David Encinas Zeballos, asesor de la Asociación de Empresas Inmobiliarias del Perú.

—o0o—

La **PRESIDENTA** anunció que corresponde debatir el predictamen recaído en los Proyectos de Ley 178/2021-CR y 619/2021-CR, en virtud del cual se propone la Ley que crea la Comisión Especial Revisora del Código de Ejecución Penal.

Como parte de la sustentación, dijo que el predictamen contiene el análisis del

Proyecto de Ley 178/2021-CR, de autoría del congresista Caveró Alva, en virtud del cual se propone la Ley que establece el procedimiento y la ejecución progresiva para la incorporación de la Etapa A - Extrema Seguridad del Régimen Cerrado Especial en los establecimientos penitenciarios del país y el traslado de los internos de dicho régimen; y del Proyecto de Ley 619/2021-CR, de autoría del congresista Muñante Barrios, en virtud del cual se propone la Ley que crea la Comisión Especial Revisora del Código de Ejecución Penal.

Señaló que es importante tener en consideración que el Código de Ejecución Penal fue promulgado el 31 de julio de 1991, es decir tiene ya más de 30 años de vigencia. Durante este tiempo por lo menos el 25% de su articulado ha sido modificado, se han desnaturalizado algunas de sus instituciones, se han dispersado sus normas en leyes penales y procesales y se ha cambiado su marco constitucional de referencia. Agregó que nuestro sistema penitenciario tiene como característica principal, según el Tribunal Constitucional, un estado de cosas inconstitucionales que se traduce en la permanente vulneración de los derechos humanos de la población penitenciaria.

Sostuvo que con el fin de ordenar la normativa sobre ejecución penal el Poder Ejecutivo promulgó el Texto Único Ordenado del Código de Ejecución Penal mediante la emisión del Decreto Supremo 003-2021-JUS; sin embargo, las deficiencias en la normativa persisten, pues el Texto Único Ordenado no posee carácter innovativo ni interpretativo, no modifica el valor y fuerza de las normas ordenadas y por tanto no crea nuevas normas, impidiendo que se puedan llenar vacíos, disolver antinomias o modificar normas obsoletas. En ese sentido, precisó que la Comisión de Justicia y Derechos Humanos abordó esta preocupación desde sus primeras sesiones. Debido a ello, en la Tercera Sesión Ordinaria celebrada el 8 de septiembre de 2021, se conformó el "Grupo de trabajo encargado de evaluar y proponer las reformas y mejoras cualitativas del sistema penitenciario"; sin embargo, por diferentes razones, este grupo de trabajo no pudo instalarse.

Señaló que, teniendo en cuenta las opiniones institucionales del Poder Judicial, del Ministerio Público, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y de la Defensoría del Pueblo, respecto de la necesidad de sistematizar la normativa penitenciaria y la convicción de que la trascendencia de dicha labor no puede ser realizada por un congresista sino que debe ser producto del consenso intersectorial a partir de un abordaje integral e interdisciplinario, fundamentando la necesidad de constituir una Comisión Especial Revisora del Código de Ejecución Penal cuyo trabajo culmine con el Anteproyecto del Nuevo Código de Ejecución Penal, tal como lo propone el Proyecto de Ley 619/2021-CR, el planteamiento sugerido en el Proyecto de Ley 178/2021-CR quedaría subsumido en el trabajo de la citada Comisión Especial.

En esa línea, consideró pertinente mencionar los antecedentes legislativos sobre la creación de comisiones revisoras de códigos por parte del Congreso de la República, mediante las leyes 27241, 27837, 28891 y 29153, de los años 2001, 2002, 2006 y 2007, respectivamente. Dijo que de la experiencia recogida se advierte que el tiempo concedido de un año para realizar la revisión de toda la legislación penal resultó insuficiente por lo que el planteamiento contenido en el

texto sustitutorio establece que el plazo de la comisión será de dos años.

A continuación, dio cuenta del contenido de cada uno de los artículos de la fórmula legal del texto sustitutorio y reiteró que el planteamiento recogido en el predictamen cuenta con las opiniones favorables del Poder Judicial, del Ministerio Público, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la Defensoría del Pueblo y del Instituto Nacional Penitenciario.

Seguidamente, sometió a debate el predictamen elaborado.

El congresista **MUÑANTE BARRIOS** dijo que las modificaciones que se han aprobado a lo largo de los 30 años de vigencia del Código de Ejecución Penal han presentado dificultades en su aplicación, lo cual se ha visto superado por los problemas del sistema penitenciario peruano. Manifestó que, en teoría, se debería apuntar a la reinserción del reo; sin embargo, los problemas de infraestructura, personal penitenciario, personal de salud, entre otros, hacen imposible el cumplimiento de la finalidad del sistema.

Saludó la elaboración del predictamen que incluye a los tres poderes del Estado que, sin duda, tendrá un enfoque transversal para dar solución efectiva a la problemática planteada.

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

El predictamen fue aprobado por unanimidad de los congresistas asistentes.

"Votación del Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 178/2021-CR y 619/2021-CR"

Congresistas que votaron a favor: Echaíz de Núñez Izaga, Cerrón Rojas³, Cutipa Ccama⁴, Paredes Gonzales⁵, María del Pilar Cordero Jon Tay, Guerra García Campos, Zeta Chunga, Arriola Tueros, Juárez Calle⁶, Cavero Alva, Muñante Barrios y Medina Minaya⁷ (miembros titulares)".

—o0o—

A continuación, la **PRESIDENTA** anunció que, en atención al oficio del Oficial Mayor, en virtud del cual comunica que el Consejo Directivo acordó tramitar a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos la Moción de Orden del Día 2376, suscrita por los congresistas Elvis

³ Debido a fallas en su sistema de audio, consignó su voto a favor a través del chat en la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

⁴ Debido a fallas en su sistema de audio, consignó su voto a favor a través del chat en la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

⁵ Debido a fallas en su sistema de audio, consignó su voto a favor a través del chat en la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

⁶ Debido a fallas en su sistema de audio, consignó su voto a favor a través del chat en la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

⁷ Debido a fallas en su sistema de audio, consignó su voto a favor a través del chat en la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

Hernán Vergara Mendoza, Jhaec Darwin Espinoza Vargas, Jorge Luis Flores Ancachi e Ilich Fredy López Ureña, mediante la cual proponen constituir una comisión especial multipartidaria, con la finalidad de que elabore una reforma del sistema judicial, que busque la competitividad de los jueces, fiscales y trabajadores, en general del Sistema Judicial y del Ministerio Público, incorporando a los trabajadores administrativos, para asegurarles una carrera justa, su capacitación y formación; asimismo, evalúe a continuidad del Estado peruano en su adhesión al pacto de San José para la incorporación de la pena de muerte en nuestro ordenamiento penal, corresponde adoptar una decisión al respecto.

Sobre el particular, informó que, de conformidad con lo establecido en el literal c) del artículo 35 del Reglamento del Congreso de la República, las Comisiones Especiales son constituidas por acuerdo del Pleno del Congreso y no por las comisiones ordinarias; asimismo, que, con fecha 8 de septiembre de 2021, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos conformó el "Grupo de trabajo encargado de analizar y evaluar la problemática de la provisionalidad de los magistrados, las causas de la falta de convocatoria a concurso público para cubrir las plazas vacantes y su incidencia en los niveles de desconfianza de las entidades del Sistema de Justicia", materia vinculada con el objeto de la Moción contenida en el párrafo precedente, el cual tiene como coordinador al congresista José María Balcázar Zelada y lo integra, además, el congresista Esdras Medina Minaya.

Finalmente, advirtió que todas las iniciativas legislativas vinculadas con el Sistema de Administración de Justicia que les sean decretadas seguirán siendo atendidas con prioridad, por lo que propuso devolver el oficio del Oficial Mayor con las precisiones antes mencionadas, lo cual puso a consideración del pleno de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos.

El congresista **VERGARA MENDOZA** dijo que el Consejo Directivo vio por conveniente que la Comisión de Justicia y Derechos Humanos dé cumplimiento a la moción mediante la instalación de una mesa de trabajo.

En respuesta, la **PRESIDENTA** precisó que, en todo caso, corresponderá al Consejo Directivo determinar que la comisión especial materia de la moción sea constituida como comisión ordinaria; en consecuencia, reiteró la propuesta de devolver el oficio al Oficial Mayor.

El congresista **VERGARA MENDOZA** dijo estar conforme con la propuesta.

No habiendo solicitado el uso de la palabra ningún otro señor congresista, la **PRESIDENTA** dio el tema por debatido y sometió a consulta la propuesta de devolución del oficio al Oficial Mayor.

No habiendo ninguna objeción dio la propuesta por aprobada.

—o0o—

Seguidamente, la **PRESIDENTA** sometió a consulta el acta de la presente sesión con dispensa de su lectura.

No habiendo ninguna objeción la dio por aprobada.

—o0o—

IV. CIERRE DE LA SESIÓN

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

Eran las 12 horas y 9 minutos.

.....
GLADYS MARGOT ECHAÍZ DE NUÑEZ IZAGA
PRESIDENTA
COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

.....
HÉCTOR JOSÉ VENTURA ANGEL
SECRETARIO
COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

Por disposición de la Presidencia, la transcripción de la versión magnetofónica de la Vigésimosegunda 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.



Firmado digitalmente por:
ECHAIZ DE NUÑEZ IZAGA
Gladys Margot FAU 20161740126
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 07/07/2022 09:41:53-0500



Firmado digitalmente por:
VENTURA ANGEL Hector Jose
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 07/07/2022 10:37:55-0500