Proyecto de Ley N°.....4373/2022-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI
Congresista de la República

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

La señora congresista de la República **JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con lo establecido en los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente:

PROYECTO DE LEY

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE INCORPORA EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA VERDAD

Artículo 1.- Objeto de la ley
La presente ley de reforma constitucional tiene por objeto incorporar el artículo 29-A a la Constitución Política del Perú.

Artículo 2.- Finalidad de la ley
La presente ley de reforma constitucional tiene por finalidad otorgar reconocimiento explícito, en la Constitución Política del Perú, al derecho fundamental a la verdad. De esta forma, se armoniza la legislación con la jurisprudencia constitucional, fortaleciendo el ejercicio y la justiciabilidad de este derecho.

Artículo 3.- Incorporación del artículo 29-A de la Constitución Política del Perú
Se incorpora el artículo 29-A a la Constitución Política del Perú, en los siguientes términos:

> **"Artículo 29-A. El Estado reconoce el derecho a la verdad. Los titulares de este derecho, en su dimensión individual, son las víctimas, sus familias y allegados. En su dimensión colectiva, la titular es la sociedad.**
>
> **El derecho a la verdad gira en torno a conocer los hechos o acontecimientos injustos y dolorosos provocados por las múltiples formas de violencia estatal y no estatal. Tal derecho se traduce en la posibilidad de conocer las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las cuales ellos ocurrieron, así como los motivos que impulsaron a sus autores."**

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
AREA DE TRAMITE Y DIGITALIZACIÓN DE DOCUMENTOS
02 MAR. 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 16:38h.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: UGARTE MAMANI Jhakeline Katy FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/03/2023 15:55:26-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **6** de **marzo** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **4373/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO; y**
2. **DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO, DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS DROGAS.**

JAVIER ÁNGELES ILLMANN
DIRECTOR GENERAL PARLAMENTARIO
Encargado de la Oficialía Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

A lo largo de la historia de la humanidad, se ha evidenciado que los derechos humanos se encuentran severamente en riesgo, bajo el contexto de las dictaduras o los gobiernos autoritarios. En ese sentido, muchas personas han sido víctimas de crímenes de lesa humanidad y tanto las víctimas como sus familiares han emprendido una lucha por esclarecer los hechos, determinar las responsabilidades penales y llegar a la verdad.

Al respecto de qué actos son considerados por el derecho internacional como crímenes de lesa humanidad, el Estatuto de Roma, en su artículo 7, indica que son los siguientes:

> "Asesinato; exterminio; esclavitud; deportación o traslado forzoso de población; encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales de derecho internacional; tortura; violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable; persecución de un grupo o colectividad con identidad propia fundada en motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos, de género definido, u otros motivos universalmente reconocidos como inaceptables con arreglo al derecho internacional, en conexión con cualquier acto mencionado en el presente párrafo o con cualquier crimen de la competencia de la Corte; desaparición forzada de personas; el crimen de apartheid; otros actos inhumanos de carácter

similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física"[1].

En Chile, debido a los crímenes de lesa humanidad perpetrados durante la dictadura de Pinochet, el derecho a la verdad obtuvo especial relevancia con el retorno a la democracia. Al respecto, Gerardo Bernales, ministro de la Corte de Apelaciones de Talca considera lo siguiente:

> "Se trata de un derecho que se encuentra vinculado al acceso a la justicia, que le permite buscar la verdad por medios jurisdiccionales, que reconoce a la víctima, la familia y la sociedad la titularidad de la acción; es un derecho fundamental que exige un reconocimiento público de los hechos, como parte del proceso de reparación, que siempre debe tener su base en la verdad. La comunidad también tiene derecho a exigir la verdad, y por ello se excluye en esta materia la prescripción y la amnistía como método para lograr la paz social; por ella son válidas no sólo las vías idóneas (jurisdiccionales), sino que también se admiten y valoran las no jurisdiccionales, como las comisiones de la verdad"[2].

También, en el Perú, se evidencia la relevancia del derecho a la verdad en el contexto de las matanzas de Barrios Altos y La Cantuta realizadas por el Grupo paramilitar Colina durante la dictadura de Alberto Fujimori Fujimori. Entonces, a pesar de que se intentó conseguir impunidad por los crímenes de lesa humanidad perpetrados a través de las leyes de amnistía N.° 26479 y 26492, fue trascendental el rol de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que estableció en su fallo que dichas leyes de amnistía carecían de efectos jurídicos y que el Estado peruano debía investigar los hechos para

[1] Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. (2002), art. 7.
[2] BERNALES, G. (2016). El derecho a la verdad. En: *Estudios Constitucionales* (14). Talca: Centro de Estudios Constitucionales de Chile Universidad de Talca.

determinar a las personas responsables de las violaciones de derechos humanos.

El reconocimiento de derechos humanos es progresivo y, ante estas situaciones de barbarie que ha atravesado la sociedad a lo largo de su historia, el derecho a la verdad se erigió como un pilar para el esclarecimiento de hechos dolosos en favor de las víctimas y sus deudos, así como la determinación de responsabilidad penal a los autores de estos crímenes.

Además, considerando que la antítesis del derecho a la verdad es la impunidad, que constituye una violación al contenido esencial de este derecho, los Estados deben tomar medidas concretas, pues tienen que cumplir con su obligación internacional de proteger los derechos humanos y ello incluye al derecho a la verdad.

A su vez, la Corte Interamericana de Derechos resolvió, en el Caso La Cantuta Vs. Perú, lo siguiente:

> "El Estado está obligado a combatir la situación de impunidad que impera en el presente caso por todos los medios disponibles, ya que ésta propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares quienes tienen derecho a conocer toda la verdad de los hechos, inclusive quiénes son todos los responsables de los mismos. Este derecho a la verdad, al ser reconocido y ejercido en una situación concreta, constituye un medio importante de reparación y da lugar a una justa expectativa de las víctimas, que el Estado debe satisfacer"[3].

[3] Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2006). *Caso La Cantuta Vs. Perú (Fondo, Reparaciones y Costas)*, párr. 222.

Entonces, ante contextos nacionales donde imperó la violencia, el derecho a la verdad funge como una llave de las víctimas y sus deudos, que abre la puerta de las respuestas a interrogantes relacionadas con los crímenes perpetrados; cómo, cuándo, quién, dónde. Si bien, ante la pérdida de un ser querido, no hay medida de reparación que enmiende en su totalidad el daño generado, conocer la verdad permite alcanzar justicia mediante la determinación de responsabilidades penales, y también posibilita cerrar la herida ocasionada a las familias no solo por el crimen acontecido, sino por la impunidad generada ante el desconocimiento de los hechos y la desidia del sistema de justicia de seguir investigando hasta alcanzar la verdad.

Asimismo, conviene tener presente lo desarrollado por el jurista Juan Méndez:

> "El derecho a la verdad es parte, entonces, de un más amplio derecho a la justicia que tienen las víctimas de este tipo de crímenes. Para ser más específicos, las obligaciones del Estado que nacen de estos crímenes son cuádruples: obligación de investigar y dar a conocer los hechos que se puedan establecer fehacientemente (verdad); obligación de procesar y castigar a los responsables (justicia); obligación de reparar integralmente los daños morales y materiales ocasionados (reparación); y obligación de extirpar de los cuerpos de seguridad a quienes se sepa han cometido, ordenado o tolerado estos abusos (creación de fuerzas de seguridad dignas de un Estado democrático)"[4]

Si no se conoce la verdad, persiste un contexto de impunidad y no se puede llegar a alcanzar justicia para las víctimas y sus deudos. En una nación como el Perú, que atravesó un período de extrema violencia conocido como

[4] MÉNDEZ, J. (1997). Derecho a la verdad frente a las graves violaciones a los derechos humanos. En: ABRAMOVICH, V., BOVINO, A, & COURTIS, C. (Compiladores). La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales. Buenos Aires: Editores del Puerto, p. 522.

"conflicto armado interno", la sociedad requiere que ante crímenes que afectan la vida e integridad de las personas, se llegue a la verdad. Solo esta verdad permitirá que el país se reconcilie y que se establezcan mecanismos para asegurar su no repetición.

En ese orden de ideas, la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) desarrolló en su Informe Final que:

> "La más ostensible «verdad» que esta investigación ha puesto de manifiesto es que, en el contexto del conflicto, se han cometido en el país flagrantes injusticias. Desde la perspectiva ética que ha articulado el relato, la CVR constata que, en el período analizado, y sobre un fondo histórico y secular de injusticias, se han violado principios y derechos fundamentales de las peruanas y de los peruanos: se ha destruido la vida y la dignidad de muchas personas, se ha negado su libertad, se han frustrado muchas de sus aspiraciones y de sus capacidades y, de modo más general, se han deteriorado los principios de convivencia social, llegándose a una situación de violencia y crueldad de proporciones insólitas. Los hechos puestos al descubierto por la investigación constituyen una negación ética de la justicia"[5].

A pesar de los esfuerzos de la Fiscalía; la policía y la judicatura penal, no todos los deudos de las víctimas del conflicto armado interno han logrado recuperar los cadáveres de sus seres queridos. No retroceden en su lucha por alcanzar la verdad y poder darle una sepultura adecuada a sus familiares que fueron asesinados extrajudicialmente.

Recientemente, se descubrió que en Inglaterra se halló en un laboratorio muestras de las víctimas de La Cantuta, que fueron enviadas en 1992 por la

[5] Comisión de la Verdad y Reconciliación. (2002). *Informe Final, Tomo I.* Lima: CVR, p. 34.

Fiscalía peruana para que se realicen pruebas de ADN. La abogada de la Asociación Pro Derechos Humanos (Aprodeh), Gloria Cano, sostiene que "En 1994, el laboratorio encargado de hacer las pruebas de ADN envió un informe al presidente del Fuero Militar, documentación que nunca se anexó al expediente del juicio a los miembros del destacamento Colina"[6].

Si bien los familiares de las víctimas de La Cantuta recibirán los restos faltantes de sus familiares y se podrá acceder al informe sobre las pruebas de ADN, lo cierto es que el haber ocultado el informe, más allá de sus potenciales implicancias penales, es una flagrante violación al derecho a la verdad, ya que constituye una clara obstaculización a que los familiares logren conocer la verdad de los hechos suscitados. Entonces, persiste una relevancia del derecho a la verdad y la necesidad de su constitucionalización explícita.

Por otro lado, el Perú atraviesa un contexto nacional complejo, donde ciudadanos que hicieron ejercicio legítimo de su derecho constitucional y humano a la protesta recibieron violencia por parte de las fuerzas del orden. Se dio una severa represión a los manifestantes, a pesar de que el Tribunal Constitucional indicó que este derecho es "un auténtico mecanismo de expresión y eventual reivindicación de las minorías que no logren ser representadas en los ámbitos institucionales a los que solo acceden legitima y legalmente las mayorías"[7].

¿El resultado de esta represión desproporcionada? 60 compatriotas fallecidos y centenares de heridos. El ejercicio legítimo de un derecho como la protesta, que refleja la voluntad del pueblo soberano de levantarse y reclamar ante la desidia de quienes ocupan el poder, no debería significar que se genere la irreparable pérdida de vidas humanas.

---

[6] CASTILLO, M. E. (2023). *Caso La Cantuta: ocultaron informe sobre muestras*. Obtenido de: https://larepublica.pe/politica/actualidad/2023/02/27/caso-la-cantuta-ocultaron-informe-sobre-muestras-grupo-colina-alberto-fujimori-vladimiro-montesinos-405270

[7] Tribunal Constitucional del Perú. (2020). *Sentencia 00009-2018-PI/TC*, f. 73.

Corresponde que la Fiscalía, conforme sus atribuciones constitucionales, investigue con celeridad y realice todas las diligencias necesarias para llegar a la verdad, pues es imperativo para alcanzar la reconciliación nacional que se establezca las responsabilidades penales de los autores, autores intelectuales y cómplices de estos asesinatos. Por ello, se ratifica la importancia del derecho a la verdad en el Perú.

Concuerdo con la Oficina en Perú de la Organización de las Naciones Unidas, que sostiene que "se deberá llevar adelante una investigación diligente, independiente, imparcial y transparente para esclarecer las denuncias de violaciones a los derechos humanos; asegurar justicia para los casos de personas muertas y heridas (incluyendo civiles, periodistas, policías y militares) desde el inicio de las movilizaciones en diversas regiones del país en diciembre de 2022; y evitar que estos hechos se repitan"[8].

En ese sentido, para evitar que hechos de esta índole vuelvan a ocurrir, es importante que las investigaciones fiscales logren esclarecer los hechos y determinar responsabilidades. Así, los familiares de las víctimas, en ejercicio del derecho a la verdad en su dimensión individual, requieren respuestas que el sistema de justicia debe proveer. A su vez, nosotros, como sociedad, en ejercicio del derecho a la verdad en su dimensión colectiva, necesitamos saber qué aconteció con nuestros compatriotas; si fue un accidente, un acto de legítima defensa, un asesinato, una ejecución extrajudicial, etc. Al conocer la verdad, se pueden adoptar las medidas necesarias para asegurar que vuelva a repetirse.

Además, los Estados deben tomar las medidas legislativas y de políticas públicas necesarias para proteger a su población evitando que surja un

[8] Organización de las Naciones Unidas. (2023). Pronunciamiento del Sistema de las Naciones Unidas en el Perú en el contexto de las protestas sociales. Obtenido de: https://peru.un.org/es/214754-pronunciamiento-del-sistema-de-las-naciones-unidas-en-el-peru-en-el-contexto-de-las

contexto nacional donde se perpetren crímenes de lesa humanidad o que atenten contra la vida e integridad de las personas. No obstante, la conducta de las personas humanas es a veces impredecible; por lo tanto, la clase política debe prever para que, en caso se dé una situación de esta naturaleza, el Estado esté preparado para dar una respuesta contundente que permita lograr justicia para las víctimas y sanciones a los responsables.

También, es relevante mencionar que el derecho a la verdad posee un desarrollo jurisprudencial por parte del Tribunal Constitucional del Perú:

> "(...) el derecho a la verdad, aunque no tiene un reconocimiento expreso en nuestro texto constitucional, es un derecho plenamente protegido, derivado en primer lugar de la obligación estatal de proteger los derechos fundamentales y de la tutela jurisdiccional. Sin embargo, el Tribunal Constitucional considera que, en una medida razonablemente posible y en casos especiales y novísimos, deben desarrollarse los derechos constitucionales implícitos, permitiendo así una mejor garantía y respeto a los derechos del hombre, pues ello contribuirá a fortalecer la democracia y el Estado"[9].

El propósito de esta iniciativa legislativa es consolidar la constitucionalización del derecho a la verdad, para garantizar que, sin importar quiénes sean las altas autoridades en el Perú, siempre se busque la verdad para esclarecer hechos o acontecimientos injustos o dolorosos que afectan a la sociedad en su conjunto, o a ciudadanos en concreto. No llegar a alcanzar la verdad, significaría que vivimos en el país de la impunidad, y eso no lo podemos permitir. En todo Estado Constitucional de Derecho, el sistema de justicia debe cumplir su labor para alcanzar justicia.

[9] Tribunal Constitucional del Perú. (2004). *Sentencia 02488-2022-HC/TC*, f. 13.

En suma, esta reforma constitucional materializa el compromiso del Estado peruano de garantizar el derecho a la verdad y garantiza la adecuación de la Carta Magna peruana al derecho internacional humanitario y a la jurisprudencia constitucional.

II. FÓRMULA LEGAL PROPUESTA

El presente proyecto de reforma constitucional pretende incorporar el artículo 29-A a la Constitución Política del Perú, de modo que, se otorgue reconocimiento constitucional explícito al derecho fundamental a la verdad.

En ese sentido, dicha incorporación normativa se da de la siguiente manera:

LEGISLACIÓN VIGENTE	PROPUESTA
Artículo 29. El Estado reconoce el derecho de los trabajadores a participar en las utilidades de la empresa y promueve otras formas de participación.	Artículo 29. El Estado reconoce el derecho de los trabajadores a participar en las utilidades de la empresa y promueve otras formas de participación. **"Artículo 29-A. El Estado reconoce el derecho a la verdad. Los titulares de este derecho, en su dimensión individual, son las víctimas, sus familias y allegados. En su dimensión colectiva, la titular es la sociedad.** **El derecho a la verdad gira en torno a conocer los hechos o acontecimientos injustos y dolorosos provocados por las múltiples formas de violencia estatal y no estatal. Tal derecho se traduce en la posibilidad de conocer las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las cuales ellos ocurrieron, así**

	como los motivos que impulsaron a sus autores."

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

El presente proyecto de ley no irroga gastos al tesoro público, en mérito de lo establecido por la Constitución Política del Perú en su artículo 79. Inclusive, lo que pretende es otorgar reconocimiento constitucional explícito a un derecho fundamental que actualmente solo se encuentra en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como en los tratados internacionales sobre derechos humanos.

En mérito del período de violencia acontecido en el Perú durante el conflicto armado interno, y lo ocurrido en la actualidad, es imperativo dar una respuesta concreta desde el Estado peruano. Un primer paso es constitucionalizar este derecho para que los ciudadanos lo conozcan y sepan que es tan justiciable como el resto de los derechos.

Asimismo, es vital que los ciudadanos sepan que no somos indiferentes a su dolor y que nos encontramos comprometidos con que se esclarezcan los hechos y se llegue a la verdad, en aras de la búsqueda de justicia y reparación.

IV. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA

El presente proyecto de reforma constitucional tiene estrecha vinculación con la Resolución Legislativa del Congreso 002-2022-2023-CR, por la que se aprueba la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2022-2023, específicamente el punto 4 que gira en torno a las reformas constitucionales.

En ese sentido, históricamente, los derechos humanos a nivel mundial siguen una línea de progresividad en su reconocimiento. Entonces, si bien el derecho a la verdad se encuentra en tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado peruano, también tiene reconocimiento jurisprudencial a nivel nacional por parte del Tribunal Constitucional del Perú, y a nivel internacional por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, lo cierto es que aún no se encuentra explícitamente en la Constitución peruana. Por consiguiente, corresponde hacerlo para enmendar este vacío.

V. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa guarda vinculación con las siguientes políticas del Acuerdo Nacional:

I. Democracia y Estado de Derecho

Política de Estado 1. Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de Derecho.

A través del presente proyecto de reforma constitucional, se consolida el Estado Constitucional de Derecho en el Perú al incorporar en la Constitución al derecho a la verdad, que se encuentra en tratados internacionales de derechos humanos, así como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional del Perú, y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

De manera que, en la cúspide de la pirámide normativa peruana, se encuentre este derecho que simboliza la esperanza de las víctimas y sus deudos de que se esclarezcan los hechos y acontecimientos tanto injustos como dolorosos, que se determinen las

responsabilidades penales y se hallen los restos de las víctimas. Así, solo la verdad será el camino para alcanzar justicia y velar por la no repetición de esta situación lesiva.