



Proyecto de Ley N° ..... 5326/2020-PE



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año de la Universalización de la Salud"

Lima, 22 de mayo de 2020

OFICIO N° 067 -2020 -PR

Señor

**MANUEL ARTURO MERINO DE LAMA**

Presidente del Congreso de la República

Congreso de la República

Presente. –

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, con fines de someter a consideración del Congreso de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, el Proyecto de Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia penal, procesal penal y penitenciaria a fin de establecer medidas para el deshacinamiento de establecimientos penitenciarios y centros juveniles por riesgos de contagio de virus COVID-19.

Mucho estimaremos que se sirva disponer su trámite con el carácter de URGENTE, según lo establecido por el artículo 105° de la Constitución Política del Perú.

Sin otro particular, hacemos propicia la oportunidad para renovarle los sentimientos de nuestra consideración.

Atentamente,

MARTIN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO  
Presidente de la República

VICENTE ANTONIO ZEBALLOS SALINAS  
Presidente del Consejo de Ministros



# Proyecto de Ley

## LEY QUE DELEGA EN EL PODER EJECUTIVO LA FACULTAD DE LEGISLAR EN MATERIA PENAL, PROCESAL PENAL Y PENITENCIARIA A FIN DE ESTABLECER MEDIDAS PARA EL DESHACINAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y CENTROS JUVENILES POR RIESGO DE CONTAGIO DE VIRUS COVID-19

### Artículo 1. Objeto de la Ley

Deléguese en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar por el termino de 7 días calendario, contados a partir de la vigencia de la presente Ley, sobre las materias enumeradas en el artículo 2 de la presente Ley, conforme a lo previsto en el artículo 104 de la Constitución Política del Perú y en el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.



M. Larrea S.

### Artículo 2. Materia de la delegación de facultades legislativas

Legislar en materia penal, procesal penal, penitenciaria y de justicia penal juvenil, en particular en lo que respecta a revisión de medidas de coerción procesal, y a beneficios penitenciarios, conversión de penas, vigilancia electrónica personal, redención de penas y demás figuras que permita evaluar el egreso de personas procesadas y condenadas por delitos de menor lesividad mediante medidas, procedimientos y/o mecanismos excepcionales para impactar de manera directa e inmediata en la sobrepoblación que afecta al Sistema Nacional Penitenciario y al Sistema de Reinserción Social del Adolescente en conflicto de la ley penal, a fin de evitar el contagio masivo con el virus COVID-19 de las personas privadas de libertad, de los servidores que trabajan en establecimientos penitenciario y centros juveniles, y de la ciudadanía en general

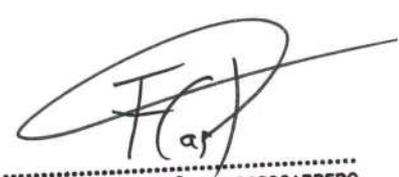
Las normas que se emitan en el marco de lo dispuesto en la presente Ley aseguran el cumplimiento de los previsto en los artículos 104 y 101, inciso 4 y demás concordantes del texto constitucional y la jurisprudencia que, al respecto ha emitido el Tribunal Constitucional.

Comuníquese al señor Presidente de la Republica para su promulgación.

En Lima, a los veinte días del mes de mayo de dos mil veinte.

  
MARTÍN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO  
Presidente de la República

  
VICENTE ANTONIO ZEBALLOS SALINAS  
Presidente del Consejo de Ministros

  
FERNANDO R. CASTAÑEDA PORTOCARRERO  
Ministro de Justicia y Derechos Humanos



## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. Riesgo de contagio masivo en establecimientos penitenciarios

Ante la alerta de propagación del coronavirus en nuestro país, las condiciones de hacinamiento carcelario se convierten en núcleo de grave riesgo de contagio masivo que, además de exponer a los propios internos e internas, sobreexpondría a los agentes de seguridad, administrativos, abogados, funcionarios que ejercen supervisión, eventuales visitas personales y, con ello, los entornos de todas estas personas.

Se trata de una condición que compromete directamente la salud de los internos. Así, el hacinamiento se ha convertido en la macro-variable que ha trastornado el funcionamiento regular de todas las demás variables propias del sistema penitenciario. Aspectos básicos como la alimentación, las medicinas, la vestimenta y la suficiencia del espacio para pernoctar son afectados superlativamente. Este escenario genera una cadena potencial de la propagación y contagio de COVID 19 entre internas e internos. Conforme a las cifras dispuestas por el Instituto Nacional Penitenciario (INPE) a enero de 2020, existe una sobrepoblación penitenciaria que supera el 140%. Se trata de una condición de hacinamiento crítico que ha ido incrementándose desde hace más de una década. En el gráfico se advierte el nivel de insuficiencia de la capacidad de albergue en los establecimientos penitenciarios, siendo más que duplicada por la cantidad de internos e internas. En rigor, no existe una unidad de albergue óptima para 57,304 de estas personas.

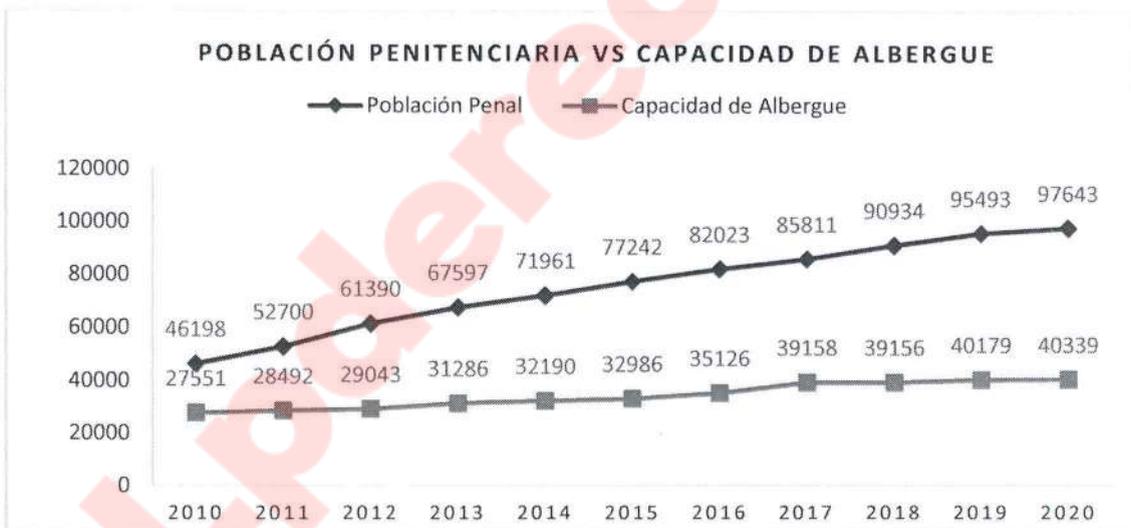


M. Larrea S.



S.E.D.

GRAFICO 1



Fuente: Instituto Nacional Penitenciario- INPE

Las cifras, entonces, advierten de un riesgo de contagio que compromete la vida de los internos y del que se desprende la urgencia de atención efectiva. Es necesario tomar en cuenta el comportamiento que adopta el virus, y que tal nivel de propagación se acentúa en lugares con altos índices de hacinamiento, donde se conglera gran cantidad de personas, poniendo en riesgo de contagio de manera permanente tanto a los privados de libertad como a quienes los resguardan.



Este riesgo de contagio se ha materializado actualmente, pues a pesar de las medidas de control y mitigación que se han implementado, el impacto del COVID 19 en los establecimientos penitenciarios ha significado el lamentable deceso de 182 internos y de 12 miembros del personal del Instituto Nacional Penitenciario – INPE, como se puede advertir del siguiente cuadro.

**CUADRO 1**

	<b>Pruebas</b>	<b>Contagiados</b>	<b>Fallecidos</b>
TRABAJADORES	2803	674 (607 en casa)	12
INTERNOS	3212	1223 (945 en penales)	182

Fuente: Instituto Nacional Penitenciario- INPE

Corresponde precisar también que la reducción de la sobrepoblación penitenciaria comprende una medida doblemente beneficiosa en términos sanitarios. Además de impedir el riesgo de contagio de las personas que ya no formarían parte de la masa población, el resto de la población interna podría desarrollar con mayor eficiencia las reglas sanitarias de distanciamiento, mejora el reparto de recursos de tratamiento y protección y la ejecución de las medidas de aislamiento ante la liberación de espacios.

Finalmente debe indicarse que la presencia de esta enfermedad en condiciones de hacinamiento no sólo aumenta el riesgo de contagio y por ello compromete seriamente la vida de los internos y de quienes tienen contacto con ellos; sino que también repercute en la tranquilidad de la población penitenciaria que tiene expectativas por proteger su salud y cuyos reclamos o temores derivan en actos de violencia, como protestas o incluso motines, que pone en riesgo sus vidas.



## **II. Riesgo de contagio masivo en centros juveniles**

Si bien en un contexto menos convulsionado, los Centros Juveniles de Diagnósticos y Rehabilitación también presentan riesgo de contagio y sobreexposiciones similares, pues a enero de 2020, reportaron más de 2100 adolescentes internos e internas a nivel nacional, cuando su capacidad de albergue es de 1665. La condición privativa de libertad supone compartir permanentemente ámbitos comunes entre ambientes, utensilios, contactos, etc. Se trata de escenarios que generan una cadena potencial de propagación ante un eventual caso de coronavirus, que, al igual que en los establecimientos penitenciarios, puede trascender los recintos de tratamiento para impactar en la demás ciudadanía.

Habiéndose tornado la situación actual del coronavirus (Covid-19), en contagio significativo, urge la necesidad de adoptar medidas inmediatas, a fin de reducir el riesgo de contagio de dicha enfermedad en los Centros Juveniles; ello, teniendo en consideración las pautas fijadas por el Ministerio de Salud.

Es importante destacar, que en el último “Censo Nacional de Población en los Centros Juveniles de Diagnóstico y Rehabilitación” de 2016, ejecutado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática, Órgano Rector del Sistema Estadístico Nacional (SEN), a través de la Dirección Nacional de Censos y Encuestas, con relación a la salud de los adolescentes infractores, señala el 21,4% padece de alguna enfermedad diagnosticada. Según el tipo, 107 sufren de asma, 70 depresión, 66 adicción a sustancias psicoactivas, 53 anemia entre otros.





coordinaciones interinstitucionales que garantice mayor celeridad en la evaluación y en la resolución de los casos. Un factor determinante para ello es el uso de medios virtuales.

En esta línea, es preciso implementar medidas similares respecto a la situación jurídica de los adolescentes en conflicto con la ley penal, que tengan la condición de procesados o sentenciados a medias socio-educativas cerradas.

Además, es preciso tomar en cuenta la posibilidad del uso de grilletes electrónicos para el aseguramiento del monitoreo del egresado, como medida alternativa a la privación de la libertad; y así consolidar la vigilancia electrónica como un mecanismo eficiente y efectivo que evite el ingreso de personas procesadas o condenas, en determinados supuestos especiales, a establecimientos penitenciarios y centros juveniles.

Cabe resaltar, que todas las medidas excepcionales, parten de la premisa de que no puede beneficiarse a sujetos que hayan cometido o estén siendo investigados por delitos de mayor lesividad para la sociedad, como son todos los condenados y procesados por todos los delitos vinculados a la violación sexual, los robos agravados, la violencia contra las mujeres y los integrantes de su grupo familiar, la corrupción en todas sus formas, el tráfico ilícito de drogas en sus formas agravadas, delitos contra la humanidad, y contra el orden constitucional, el lavado de activos y terrorismo, así como todo delito que tenga la misma lesividad.



Las medidas excepcionales que regulan el egreso de personas privativas de libertad incluye los mecanismos y procedimientos especiales que aseguren que la excarcelación de aquellos que se encuentren en los supuestos regulados pueda realizarse con la celeridad necesaria para impactar positivamente en la reducción del hacinamiento generando mayores posibilidades de obtener resultados con las medidas de atención, control y mitigación de la enfermedad en los establecimientos penitenciarios.

#### IV. Sobre la necesidad de solicitar nuevamente facultades delegadas sobre esta materia

El 26 de marzo el Poder Ejecutivo presentó el Proyecto de Ley N° 4895-2020-PE que incluyó en el inciso 7) de su artículo 2 la solicitud de que se le delegue facultades para legislar a fin de dictar medidas en favor de la población de los establecimiento penitenciarios y de los centros juveniles, incluyendo, expresamente, la facultad de variar su situación jurídica.

Mediante Ley N° 31011 se otorgaron facultades, sin embargo, cuando se revisa el texto del inciso 7, artículo 2 de esta norma, puede advertirse que en lo referido a la materia de población penitenciaria y población de los centros juveniles, el Congreso modificó esta disposición, retirando de la misma la posibilidad de legislar estableciendo supuestos de variación de la situación jurídica de estos ciudadanos privados de su libertad.

Por tanto, el sentido de las facultades legislativas concedidas por el Congreso no se desprende únicamente del texto de la Ley autoritativa, sino de la comparación entre aquello que se solicitó y aquello que finalmente esta norma concedió. Esta diferencia puede apreciarse de una simple comparación de ambos textos:





A saber, si bien se trata de población comprendida en un rango etario con menor probabilidad de efectos altamente nocivos por el contagio del COVID-19, también es cierto que en ella se encuentra involucrada población vulnerable cuyo sistema inmunológico, por diversas causas, puede ser afectado seriamente. Del mismo modo, corresponde señalar que las expectativas de los adolescentes internos, ante el riesgo de contagio, pueden convulsionarse y derivar en actos de violencia y resistencia a la autoridad, comprometiendo la seguridad del personal y de los propios internos. Así, corresponde asistir con particular prioridad la sobrepoblación de los Centros Juveniles.

Por su parte, resulta necesario reparar en las repercusiones sanitarias que pueden acontecer desde los establecimientos penitenciarios y desde los centros juveniles hacia el resto de la ciudad. Si bien existe un aparente encierro del contagio masivo y que solo se encontrarían expuestos aquellos que se encuentran dentro, lo cierto es que existe población que permanentemente va a ingresar y egresar de estos recintos de privación de libertad, permitiendo una comunicación sanitaria entre las condiciones internas y externas. En ese sentido, mantener la sobrepoblación supone también un potencial perjuicio sanitario para toda la ciudadanía.

En síntesis, no es posible obviar que existe una condición objetiva de riesgos de contagio masivos que afecta a las personas internas en establecimientos penitenciarios y en centros juveniles; y que, por lo mismo, se requieren medidas excepcionales para reducir procedimientos y plazos, instancias, ejecuciones inmediatas de deshacinamiento, etc. Por ello, corresponde flexibilizar formalidades institucionales y jurídicas cuyos cursos regulares generan demoras en coordinaciones y ejecución de medidas, priorizando la protección de la vida, la salud y la integridad de las personas internadas.



### III. Sobre las materias a legislar

Como se ha señalado, tanto a nivel de adultos como adolescentes, tenemos dos grupos de impacto normativo que es necesario intervenir, los procesados y los condenados. Para ello es preciso establecer e implementar medidas que permitan reducir la población penitenciaria, ya sean mediante medidas de carácter excepcional o permanente.

En primer lugar, es preciso revisar la situación jurídica de los internos e internas, a nivel nacional, que se encuentran en situación de procesados por delitos de menor lesividad a los bienes jurídicos, así como los que tengan condiciones de vulnerabilidad frente a este virus, a efectos de evaluar su atención con mecanismos como la cesación de la prisión preventiva y su variación por otras medias de coerción personal, como es la medida de comparecencia restrictiva. Asimismo, la necesidad de que el Poder Judicial continúe con la labor de revisión de oficio de todas las medidas de prisión preventivas impuestas, pero considerando los factores de un contexto de pandemia y emergencia sanitaria, bajo criterios procesales que obedezca a esta situación especial.

Se considera pertinente también promover la remisión condicional de la pena o su conversión a penas alternativas, de condenados por delitos de menor lesividad y que hayan cumplido un determinado tiempo de esta condena, además de verificar su ubicación en el sistema de tratamiento penitenciario. Asimismo, al existir un grupo de internos que, de acuerdo a nuestras normas vigentes, califican para poder acceder a beneficios penitenciarios de semilibertad o liberación condicional, es preciso mejorar los procedimientos al respecto, simplificando requisitos que sujetan el otorgamiento a trámites que no se condicen con la emergencia sanitaria, particularmente, reduciendo plazos e instancias, requisitos de difícil acceso, canales de comunicación y





CUADRO 2

Proyecto de Ley N° 4895-2020-PE Se solicita facultades para variar situación jurídica	Ley N° 31011 No se otorga facultades para variar situación jurídica
"2.7. En materia de prevención y protección de las personas en situación de vulnerabilidad, a fin de dictar medidas en favor (...) de personas en establecimientos penitenciarios y centros juveniles que permitan proteger su salud y seguridad, <u>incluyendo en este último caso la variación de su situación jurídica</u> , así como establecer programas, acciones y mecanismos que permitan su atención y facilite su asistencia alimentaria..."	"2.7. En materia de prevención y protección de las (...) personas en establecimientos penitenciarios y centros juveniles para establecer programas, acciones y mecanismos que permitan su atención y facilite la asistencia alimentaria..."

En consecuencia, al Ejecutivo nunca se le delegó la facultad para aprobar normas que permitan variar o modificar la situación jurídica de las internas e internos en los establecimientos penitenciarios o centros juveniles, para que dejen de estar privados de su libertad (por prisión preventiva, medida de internamiento preventivo, sentencia condenatoria a pena privativa de libertad o sentencia que imponga medida socio educativa de internamiento) y adquieran la condición de personas libres, sujetas a ciertas obligaciones o restricciones a efectos de asegurar la eficacia del proceso o el cumplimiento de su pena.

Por ello, dado que el Ejecutivo no podía legislar estableciendo nuevos supuestos de variación o modificación de la situación jurídica de las y los internos, pero si, implementar medidas que ayuden a la atención de los internos e internas en su egreso, optó por precisar los requisitos que no resultaban necesarios para ejecutar, de modo rápido y eficiente, la medida de conversión automática de la pena impuesta por omisión de asistencia familiar, mecanismo de variación de la situación jurídica que ya se encontraba vigente al haber sido aprobada por el Decreto de Urgencia N° 008-2020.



Asimismo, atendiendo a que, si bien las exhortaciones realizadas al Poder Judicial mediante Oficio N° 222-2020-JUS/DM para que brinde atención prioritaria a los mecanismos procesales que inciden en la situación de hacinamiento en los establecimientos penitenciarios (como los beneficios penitenciarios, la revisión y cese de las prisiones preventivas y la excarcelación de los procesados con prisiones preventivas vencidas sin sentencia) se vio reflejada en directivas aprobadas por sus órganos administrativos, ello no logró mayor impacto; por lo que se consideró necesario recurrir al Congreso que se había reservado la facultad para legislar en esta materia, presentando el Proyecto de Ley N° 5110/2020-CR que proponía medidas excepcionales y procedimiento especial para variar la situación jurídica de los internos en establecimientos penitenciarios y centros juveniles.

Sin embargo, considerando que los proyectos presentados por el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial (PL 5149/2020-PJ y PL 5150/2020-PJ), fueron archivados por la representación Nacional, luego de un extenso debate, y persistiendo la necesidad de reducir la sobrepoblación existente en los establecimientos penitenciarios y centros juveniles, que genera un alto riesgo de contagio masivo al COVID 19 que compromete la vida y salud de las internas e internos, que se tornan en un población vulnerable en este contexto, consideramos indispensable volver a solicitar facultades para legislar a fin de que se nos autorice a implementar mecanismos, herramientas y procedimientos que





permitan la variación de la situación jurídica de la población de los establecimientos penitenciarios y centros juveniles, e impacten de manera positiva y real en el deshacinamiento de estos, pero siempre bajo un baremo de razonabilidad y proporcionalidad de estas medidas y el bienestar social general; además, estando acorde con las recomendaciones 45, 46 y 47 de la Resolución N° 1/2020 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

### ANALISIS COSTO BENEFICIO

La presente norma no genera costos al tesoro público; por el contrario, contribuye potencialmente al ahorro significativo del presupuesto del Instituto Nacional Penitenciario y del Programa Nacional de Centros Juveniles, tomando en cuenta que los internos egresados y las internas egresadas dejan de representar un gasto de manutención diaria.

Del mismo modo, corresponde precisar que el egreso de las personas previamente recluidas no representa un costo social para la ciudadanía en general, pues no se permitirá el egreso de personas cuyo perfil represente riesgo o peligro para la tranquilidad pública.



### ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACION NACIONAL

Esta propuesta no contraviene ninguna norma vigente, por el contrario, se encuentra en concordancia con nuestra Constitución Política. Asimismo, contribuye a la legitimación del funcionamiento del Sistema Nacional Penitenciario y del Sistema de Reinserción Social del Adolescente en conflicto con la Ley Penal en las condiciones de emergencia sanitaria.

