



COMISIÓN DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO,
DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS
DROGAS

PRE DICTAMEN CON TEXTO SUSTITUTORIO RECAÍDO
EN EL PROYECTO DE LEY 1969/2017-CR, LEY QUE
ESTABLECE, EN DEFENSA DE LA DEMOCRACIA,
MEDIDAS RESTRICTIVAS A PERSONAS QUE HAN
CUMPLIDO CONDENA POR EL DELITO DE TERRORISMO
Y A LOS CONDENADOS POR DELITOS DE HOMICIDIO Y
LESIONES GRAVES CONTRA MIEMBROS DE LAS
FUERZAS ARMADAS Y POLICIALES

COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO, DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS DROGAS

PRE DICTAMEN /2017-2018

Señor Presidente:

Ha sido remitido para estudio y dictamen de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas, el **Proyecto de Ley 1969/2017-CR**, presentado por el congresista Javier Velásquez Quesquén, por el que propone la “**Ley que establece medidas restrictivas a personas que han cumplido condena por el delito de terrorismo, en defensa de la democracia**”, de conformidad con el artículo 107 de la Constitución Política del Perú.

En la XXXXX **Sesión Ordinaria** de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas, celebrada XXXX del 2017, expuesto y debatido el dictamen fue aprobado por (XXXXX) de los señores congresistas presentes, con el voto a favor de los señores congresistas: (...).

Con la licencia de los señores congresistas (...).

I. SITUACIÓN PROCESAL

I.1. Antecedentes

El **Proyecto de Ley 1969/2017-CR**, ingresó a trámite documentario el cinco de octubre del 2017 y a ésta Comisión el 27 de marzo de 2018, como segunda comisión dictaminadora; de conformidad con la solicitud realizada mediante Oficio 329-2017-2018-CDNOIDAYLCD, y el acuerdo de Consejo Directivo.

I.2. Opiniones Solicitadas

La Comisión de conformidad con el Informe de Admisibilidad ha solicitado las siguientes opiniones:

- **Presidencia del Consejo de Ministros:** Mediante Oficio 1062-2017-2018/CDNOIDALCD-CR, de fecha 6 de abril de 2018, se solicitó opinión al señor César Villanueva Arévalo, en su condición de Presidente del Consejo de Ministros, no habiéndose recibido respuesta hasta la fecha.
- **Ministerio de Defensa:** Mediante Oficio 1063-2017-2018/CDNOIDALCD-CR, de fecha 6 de abril de 2018, se solicitó opinión al señor Modesto Huerta Torres,

en su condición de Ministro de Defensa, no habiéndose recibido respuesta hasta la fecha.

- **Ministerio del Interior:** Mediante Oficio 1064-2017-2018/CDNOIDALCD-CR, de fecha 6 de abril de 2018, se solicitó opinión al señor Mauro Medina Guimaraes, en su condición de Ministro del Interior, no habiéndose recibido respuesta hasta la fecha.
- **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos:** Mediante Oficio 1065-2017-2018/CDNOIDALCD-CR, de fecha 6 de abril de 2018, se solicitó opinión al señor Salvador Heresi Chicoma, en su condición de Ministro de Justicia y Derechos Humanos, no habiéndose recibido respuesta hasta la fecha.

3. Opiniones Recibidas

No se han recibido opiniones ni a favor ni en contra de la iniciativa legislativa, a la fecha de emisión del presente dictamen.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El proyecto materia de estudio propone las siguientes medidas restrictivas a las personas que han cumplido condena por la comisión de delito de terrorismo:

- a) Se deja sin efecto sus contratos de trabajo y se prohíbe su contratación en la administración pública, bajo cualquier régimen.
- b) Se prohíbe su participación como proveedor, postor y/o contratista con el Estado, sea como persona natural o integrante de una persona jurídica.
- c) Se prohíbe su postulación y acceso a cargos públicos que procedan de elección popular.
- d) Se prohíbe su ingreso a programas sociales y subsidios que proporciona el Estado, a los condenados que mantengan deuda pendiente con el estado por reparación civil.
- e) Se permitan las compensaciones entre obligaciones de pago del Estado peruano, por conceptos de indemnizaciones que dispone la Corte Interamericana de Derechos Humanos a favor de condenados por terrorismo y las sumas por concepto de reparación civil que adeuden al Estado.
- f) La deuda por reparación civil se mantiene hasta su cancelación total.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.

- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 30717, Ley que modifica la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales, y la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales, con la finalidad de promover la idoneidad de los candidatos a cargos públicos representativos.
- Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado.
- Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales.
- Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales.
- Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones.
- Ley 29988, Ley que establece medidas extraordinarias para el personal docente y administrativo de instituciones educativas públicas y privadas, implicado en delitos de terrorismo, apología del terrorismo, delitos de violación de la libertad sexual y delitos de tráfico ilícito de drogas; crea el Registro de personas condenadas o procesadas por delito de terrorismo, apología del terrorismo, delitos de violación de la libertad sexual y tráfico ilícito de drogas y modifica los artículos 36 y 38 del Código Penal.
- Ley 28592, Ley que crea el Plan Integral de Reparaciones.
- Decreto Legislativo 635, que aprueba el Código Penal.
- Decreto Ley 25475, que Establece la Penalidad para los Delitos de Terrorismo en los Procedimientos para la Investigación, la Instrucción y el Juicio.
- El Decreto de Urgencia 052-2010, que Autoriza al Ministerio de Justicia a compensar obligaciones de pago de cargo del Estado peruano.
- Decreto Supremo 004-2017-MINEDU, Reglamento de la Ley que establece medidas extraordinarias para el personal docente y administrativo de instituciones educativas públicas y privadas, implicado en delitos de terrorismo, apología del terrorismo, delitos de violación de la libertad sexual y delitos de tráfico ilícito de drogas; crea el Registro de personas condenadas o procesadas por delito de terrorismo, apología del terrorismo, delitos de violación de la libertad sexual y tráfico ilícito de drogas y modifica los artículos 36 y 38 del Código Penal.
- Decreto Supremo 032-2005-PCM, que crea el Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres.
- Decreto Supremo 081-2011-PCM, que crea el Programa Pensión 65.
- Resolución 0116-2012-JUS, que Crea el registro de deudores de reparaciones civiles por delitos en agravio del Estado.

IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

IV.1. Antecedentes normativos

- **Decreto Ley 25475**

El artículo 2 del Decreto Ley 25475, de fecha 5 de mayo de 1992, define el tipo penal de **delito de terrorismo** de la siguiente forma¹:

“Artículo 2.- Descripción típica del delito

El que provoca, crea o mantiene un estado de zozobra, alarma o temor en la población o en un sector de ella, realiza actos contra la vida, el cuerpo, la salud, la libertad y seguridad personales o contra el patrimonio, contra la seguridad de los edificios públicos, vías o medios de comunicación o de transporte de cualquier índole, torres de energía o transmisión, instalaciones motrices o cualquier otro bien o servicio, empleando armamentos, materias o artefactos explosivos o cualquier otro medio capaz de causar estragos o grave perturbación de la tranquilidad pública o afectar las relaciones internacionales o la seguridad de la sociedad y del Estado, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de veinte años”

Adicionalmente, el mismo Decreto Ley 25475, establece otros tipos penales para delitos conexos al delito de terrorismo como:

- a) **Colaboración con el terrorismo**, con penas no menor de 20 años.
- b) **Financiamiento del terrorismo**, con penas entre 20 y 25 años de prisión.
- c) **Afiliación a organizaciones terroristas**, con penas no menor de veinte años.
- d) **Reclutamiento de personas para facilitar o cometer actos terroristas**, con penas entre 20 y 25 años.
- e) **La conspiración para el delito de terrorismo**, con penas entre 15 y 20 años.
- f) **Obstaculización a la justicia en delitos de terrorismo**, con penas entre 5 y 10 años.

Esta norma especial derogó la parte permitente del Código Penal, referida a los delitos de terrorismo, a excepción del artículo 316-A que mantiene vigente en dicho cuerpo normativo el tipo penal del delito de apología a terrorismo.

Posteriormente, el 22 de marzo de 2012, la entonces Ministra de Educación, Patricia Salas dio cuenta de los resultados de la investigación de una denuncia parlamentaria según la cual, docentes condenados por delitos de terrorismo estaban dictando clases en las instituciones educativas públicas, después de haber cumplido su condena. Al respecto, la entonces Ministra de Educación señaló² lo siguiente: ***“Con el listado de 667 nombres de maestros que entregó el congresista Octavio Salazar, con maestros supuestamente condenados por***

¹ Artículo 2 del Decreto Ley 25475

² Ver: <https://larepublica.pe/politica/618915-son-137-los-profesores-en-actividad-con-condena-por-terrorismo-informo-el-minedu>

terrorismo, se encontró el nombre de 125 docentes activos que son condenados por dicho delito, o están en proceso de comparecencia”.

- **Ley 29988, Ley que establece medidas extraordinarias para el personal docente y administrativo de instituciones educativas públicas y privadas, implicado en delitos de terrorismo, apología del terrorismo, delitos de violación de la libertad sexual y delitos de tráfico ilícito de drogas; crea el registro de personas condenadas o procesadas por delito de terrorismo, apología del terrorismo, delitos de violación de la libertad sexual y tráfico ilícito de drogas y modifica los artículos 36 y 38 del código penal**

En diciembre del año 2012, mediante Ley 29988, el Congreso de la República aprobó la Ley que establece medidas extraordinarias para el personal docente y administrativo de instituciones educativas públicas y privadas, implicado en delitos de terrorismo, apología del terrorismo, delitos de violación de la libertad sexual y delitos de tráfico ilícito de drogas; crea el registro de personas condenadas o procesadas por delito de terrorismo, apología del terrorismo, delitos de violación de la libertad sexual y tráfico ilícito de drogas y modifica los artículos 36 y 38 del Código Penal.

Dicha norma establece **que será destituido definitivamente el personal docente o administrativo que preste servicios al Ministerio de Educación y que tenga una sentencia consentida o ejecutoriada condenatoria por delito de terrorismo o por delitos conexos contemplados en el Decreto Ley 25475 y/o por delito de apología del terrorismo**; esta norma se constituye en un hito mediante el cual se ha procedido a separar a los docentes y personal administrativo que había sido condenado por delito de terrorismo o delitos conexos y que desempeñaba sus labores en las aulas dictando clases en instituciones públicas de todos los niveles o en la parte administrativa del sector educación.

- **Ley 30717, Ley que modifica la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales, y la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales**

El 2 de enero de 2018 se promulgó la Ley 30717, Ley que modifica la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales, y la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales, con la finalidad de promover la idoneidad de los candidatos a cargos públicos representativos.

Esta norma se constituye en la segunda disposición que castiga a los condenados por delitos de terrorismo y delitos conexos, **no permitiendo que postulen a la Presidencia, Vicepresidencia, al Congreso de la República, Representantes al Parlamento Andino, Gobernador Regional y Alcalde.**

La propuesta que hoy nos ocupa y que es materia de análisis en el presente dictamen, siguiendo los antecedentes descritos en el presente numeral, **busca ampliar las restricciones laborales para que los trabajadores públicos condenados por delitos de terrorismo y delitos conexos, no permitiendo que puedan volver a prestar sus servicios en la administración pública, asimismo, busca que tampoco se vean beneficiados con indemnizaciones si es que no han pagado la reparación civil que les corresponde y por último restringe el acceso a los programas sociales para estos condenados.**

IV.2. Dejar sin efecto contratos de trabajo y se prohíba la contratación bajo cualquier modalidad de condenados por terrorismo, homicidio y lesiones graves en agravio de miembros de las Fuerzas Armadas y Policiales en la administración pública³.

A favor de la presente propuesta tenemos los precedentes de la Ley 29988, que regula la separación definitiva o destitución, así como inhabilitación definitiva del servicio en instituciones de educación básica, instituciones de educación superior y escuelas de las Fuerzas Armadas y Policiales de docentes o personal administrativo que han sido condenadas por delitos de terrorismo o delitos conexos.

La propuesta en este sentido, amplía el supuesto de separación o destitución y prohibición de contratación de personas condenadas por delitos de terrorismo y a todos los condenados por delitos de homicidio y lesiones graves contra miembros de las Fuerzas Armadas y Policiales, en todo el aparato estatal, en los tres niveles de gobierno.

No está de más señalar que la Ley 29988, contó con la aprobación total de los miembros del parlamento, quienes dieron a conocer su conformidad con que los condenados por terrorismo no ingresen a trabajar al Ministerio de Educación y a través de la votación unánime efectuada con 86 votos a favor, 0 en contra y 0 abstenciones⁴.

En este acápite consideramos necesario realizar una precisión sobre una diferencia entre la Ley 29988 y la propuesta que hoy analiza esta Comisión, pues esta última sólo hace referencia al delito de terrorismo como causal para prohibir la contratación de condenados, en tanto, que la Ley 29988 es más amplia e incluye a todos los delitos vinculados al tipo penal de terrorismo, descritos en el Decreto Ley 25475 y

³ El 3 de mayo de 2018, se aprobó en primera votación en el Pleno del Congreso de la República, el dictamen de la Comisión de Fiscalización y Controlaría que propone como requisito para laborar en el Sector Público, no tener sentencia condenatoria por delito de terrorismo y por apología del terrorismo. Se encuentra en el punto 1 de dictámenes pendientes de segunda votación en la Agenda del Pleno.

⁴ Diario de Debates Primera Legislatura Ordinaria de 2012- Tomo IV, pp. 3249.

adicionalmente se considera a los condenados por delitos de homicidio y lesiones graves contra miembros de las Fuerzas Armadas y Policiales.

En este sentido, la Comisión cree conveniente que todas las prohibiciones que se realicen se hagan por delitos de terrorismo y todos los delitos conexos incluidos en la propia norma especial -decreto Ley 25475- así como el artículo 316-A del Código Penal que desarrolla el delito de apología del terrorismo.

Asimismo, por la gravedad que reviste los delitos de homicidio y lesiones graves en agravio de miembros de las Fuerzas Armadas y policiales, delitos que se encuentran tipificados en los artículos 108-A y 121 del Código Penal, esta Comisión considera que las prohibiciones también deben ser ampliadas a estos tipos penales.

En consecuencia, la Comisión considera que para mantener la coherencia normativa se ha incluido la prohibición para todos los delitos señalados en los párrafos precedentes, en el texto sustitutorio que se presenta para debate.

IV.3. Prohibir el ingreso a programas sociales y subsidios que proporciona el Estado, a los condenados que mantengan deuda pendiente con el Estado por reparación civil.

En la medida que los condenados por terrorismo, homicidio y lesiones graves en agravio de miembros de las Fuerzas Armadas y Policiales, no cumplan con el pago de la reparación civil a favor del Estado, no pueden exigir que éste cumpla con brindarle alguna protección a través de programas sociales, pues dichos programas provienen de fondos recaudados de los contribuyentes a través de nuestros impuestos y tributos; así mismo, el accionar terrorista originó millones de pérdidas en los atentados contra instalaciones del Estado, propiedad privada y lo que es más grave sobre el aparato productivo del país. En los últimos años, luego de cumplir con condenas de 20 a 25 años de prisión, muchos condenados por el delito de terrorismo, que en los años 80s y 90s tuvieron en vilo a la ciudadanía y la democracia en nuestro país, vienen siendo liberados al haber cumplido con los años de carcelería, sin pagar las reparaciones civiles impuestas.

Lo que persigue la propuesta es que los excarcelados por este delito no aprovechen de los programas del Estado para reposicionarse políticamente en las comunidades y en el aparato Estatal, buscando - agudizar las contradicciones- liderar las organizaciones populares de los programas sociales y en encabezar los justos reclamos de los sectores menos favorecidos, aprovechando la oportunidad para proponer nuevamente soluciones antidemocráticas y establecer su modelo dictatorial.

Por esta razón, la exclusión de estos condenados se encuentra plenamente justificada, en la medida que el Estado no tiene la obligación de financiar a dichas personas; más aún cuando hacerlo puede significar abrirles un campo de acción en el cual sus mensajes anti sistema sean recibidos. Por lo expuesto, esta Comisión considera que esta parte de la propuesta no sólo es idónea sino también necesaria para asegurar la democracia al interior del país y se propone a través de un texto sustitutorio.

IV.4. Establecer que la deuda por reparación civil se mantiene hasta su cancelación total.

Actualmente, el artículo 101 del Código Penal dispone textualmente que: *“La reparación civil se rige, además, por las disposiciones pertinentes del Código Civil.”*. De dicho artículo se desprende que, si bien las reparaciones civiles pueden ser dictadas como consecuencia de un proceso penal, el procedimiento para el cobro de la misma se regula a través del Código Civil.

Al respecto, el artículo 2001, numeral 1 del Código Civil **señala que prescriben las reparaciones civiles que nacen de una ejecutoria, salvo disposición diversa de la Ley: “A los diez años, la acción personal, la acción real, la que nace de una ejecutoria y la de nulidad del acto jurídico”.**

Como consecuencia de lo señalado puede interpretarse que todas las reparaciones civiles no pagadas por los condenados por delitos de terrorismo y delitos conexos, prescriben a los 10 años de emitida la sentencia, motivo por el cual dichas deudas a favor del Estado podrían dejarse de cobrar mientras que, por otra parte, se exige al Estado peruano pagar indemnizaciones como consecuencia de procesos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

Más aún, el Pleno Jurisdiccional Distrital en Materia Penal y Civil de la Corte Superior de Justicia de Apurímac⁵ **adoptó el criterio de declarar de oficio la prescripción de las reparaciones civiles una vez transcurrido el plazo de 10 años**, al señalar lo siguiente:

*“Es un principio en el proceso penal antiguo, que el trámite del proceso en ejecución de sentencia se impulsa de oficio bajo responsabilidad; **siendo así, los juzgados penales como una vez transcurrido el plazo establecido en la Ley (diez años) de haber quedado firme la sentencia que fija la reparación civil, ya opera la prescripción de la ejecución de la reparación civil.**” (negrita y subrayado nuestro)*

⁵ Pleno Jurisdiccional Distrital en Materia Penal y Civil, de fecha 17 de octubre de 2015 en que se adoptó por mayoría la prescripción de la ejecución de la reparación civil, una vez cumplido el plazo señalado por ley.

Como consecuencia de lo señalado, en los casos de delitos de terrorismo, aplica también la prescripción de oficio de las reparaciones civiles, es decir, los condenados, no deben siquiera tramitar su prescripción pues de oficio ya estaría siendo emitida por el juez, para evitar la carga procesal.

Por esta razón y en vista que los mismos condenados por terrorismo acuden a cortes supra nacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos para obtener grandes reparaciones civiles, entonces debemos salvaguardar el derecho del Estado para poder compensar las reparaciones no pagadas con las posibles indemnizaciones que se otorguen en dichas cortes internacionales; por ello la importancia de la propuesta que hoy recoge la iniciativa legislativa.

De otro lado, resulta importante esta disposición también se aplique a las personas sentenciadas por delitos de homicidio y lesiones graves en agravio de miembros de las Fuerzas Armadas y Policiales que ejercían sus funciones, por la gravedad que representan estos delitos en nuestra sociedad y principalmente porque los agentes agraviados forman parte fundamental en la protección externa e interna de nuestro país. Por ello, se ha propuesto una fórmula legal sustitutoria que permita reflejar esto.

Por otra parte, la Comisión considera que, si bien la propuesta de remitir una versión actualizada del registro de deudores de reparaciones civiles por terrorismo a las instituciones públicas es idónea, la misma ya se encuentra regulada actualmente, ya que cualquier institución pública puede hacer la consulta en la web del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos⁶, por esta razón, esta parte de la propuesta deviene en improcedente.

IV.5. Prohibir que condenados por terrorismo; homicidio y lesiones graves en agravio de miembros de las Fuerzas Armadas y Policiales, sean proveedores, postores y/o contratista del Estado

Al igual que en el caso precedente, lo que se busca con esta propuesta es que los condenados por el delito de terrorismo, homicidio y lesiones graves en agravio de miembros de las Fuerzas Armadas y Policiales, no se beneficien con contratos estatales a través de empresas o directamente como personas naturales, con la finalidad que los impuestos de los peruanos no financien sus actividades.

Si bien la Comisión se encuentra totalmente de acuerdo con la propuesta, consideramos importantes que, por especialidad, esta propuesta se introduzca como uno de los impedimentos para contratar con el Estado desarrollados en el

⁶ http://ot.minjus.gob.pe:8080/sisca_web/DeudoresWeb2Action_verWeb#

numeral 11.1 del artículo 11 de la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado, de forma tal que se introduzca como una nueva prohibición a través del literal s) y no como una propuesta original, tal como lo propone el proyecto de ley.

En consecuencia, esta Comisión considera oportuno que la prohibición descrita se realice directamente en la Ley de Contrataciones del Estado, para evitar remisiones normativas y eviten el incumplimiento por parte de las instituciones públicas, aduciendo desconocimiento.

IV.6. Prohibir la postulación y acceso a cargos públicos que procedan de elección popular a los condenados por terrorismo, homicidio y lesiones graves contra miembros de las Fuerzas Armadas y Policiales.

Sobre este acápite de la propuesta debemos manifestar que, con fecha 9 de enero de 2018, se aprobó la Ley 30717, Ley que modificó tres normas que regulan la elección de autoridades a través de la votación popular, como son: **a) Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones⁷, b) La Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales⁸ y c) La Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales⁹**, todas ellas, con la finalidad de impedir la postulación de condenados por terrorismo y delitos conexos a cargos de elección popular como Presidencia, Vicepresidencia, Congresista de la República, Representante al Parlamento Andino, Gobernador Regional y Alcaldes.

Dicha norma, prohíbe expresamente a los condenados a los condenados por terrorismo a postular a cargos de elección popular; por esta razón, la Comisión considera si bien esta parte de la propuesta es idónea, la misma ya se encuentra regulada actualmente en nuestro ordenamiento interno, razón por lo cual, esta Comisión considera que esta parte de la propuesta deviene en improcedente.

Por otra parte, se ha tomado en consideración la propuesta de establecer que los delitos de homicidio y lesiones graves en agravio de los miembros de las fuerzas armadas y policiales, deben también estar impedidos de participar en elecciones y eventualmente ejercer cargos de elección popular, debido a que los delitos cometidos revisten una especial gravedad, y que las personas que atentan contra los miembros de las Fuerzas Armadas y Policiales han demostrado la poca consideración que tienen respecto al principio de defensa de la democracia. Por ello, se propone una fórmula legal en el texto sustitutorio.

⁷ Se incorporaron los literales i) y j) en el artículo 107 y los dos últimos párrafos del artículo 113 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones.

⁸ Se incorporaron los literales f) y g) del numeral 5 del artículo 14 de la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales.

⁹ Se incorporaron los literales g) y h) al párrafo 8.1, del artículo 8 de la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales

IV.7. Permitir las compensaciones entre obligaciones de pago del Estado peruano, por conceptos de indemnizaciones que dispone la Corte Interamericana de Derechos Humanos a favor de condenados por terrorismo y las sumas por concepto de reparación civil que adeuden al Estado.

La Comisión, al respecto debe de hacer mención que el 27 de julio de 2010, se promulgó el Decreto de Urgencia 052-2010, norma que autorizó al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos a compensar indemnizaciones dispuestas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a favor de personas condenadas por delitos de terrorismo y las reparaciones civiles que adeudan estos mismos condenados, a favor del Estado peruano, ello con la finalidad de evitar pagos de indemnizaciones para terroristas condenados que no han pagado sus reparaciones civiles.

El decreto de urgencia mencionado también contempla la deuda por concepto de indemnización a favor de los herederos de los condenados por terrorismo, en cuyos casos también procederá la compensación, de existir a la vez una indemnización por pagar y una reparación civil pendiente a favor del Estado.

Al ostentar la condición de deudores y acreedores tanto el Estado peruano como los condenados por terrorismo, correspondería la compensación de acuerdo a lo establecido por el artículo 288 del Código Civil, razón por la cual se expidió el decreto de urgencia para permitir la compensación de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 1290 del Código Civil¹⁰.

Este Decreto de Urgencia a permitido desde julio del 2010, que el Estado peruano practique la compensación, tal como lo desarrolla en su articulado, sin embargo, algunos juristas y el propio **Tribunal Constitucional habrían señalado que los decretos de urgencia deben cumplir con un requisito de transitoriedad o temporalidad, para su cumplimiento.**

En efecto, durante la vigencia de la Constitución para la República del Perú del año 1979, el constitucionalista Francisco Eguiguren Praeli¹¹ ha señalado respecto a los decretos de urgencia que:

“Los llamados decretos de necesidad y urgencia, al margen de la denominación particular que reciben en cada país, suelen presentar las siguientes características principales: (...) Dichos decretos de necesidad y urgencia tienen una vocación provisional o temporal, tanto porque las situaciones

¹⁰ **Artículo 1290.-** Se prohíbe la compensación:

(...)

4.- Entre particulares y el Estado, salvo en los casos permitidos por la ley.

¹¹ EGUIGUREN PRAELI, Francisco. *“Los Retos de una Democracia Insuficiente. Diez Años de Régimen Constitucional en el Perú 1980-1990”*. Comisión Andina de Juristas Lima 1990. Pp. 210

extraordinarias a que responden son coyunturales y pasajeras, como debido a que la eventual continuidad de estas normas queda sujeta a la decisión o regulación ulterior del parlamento”. (Subrayado nuestro)

Por otra parte, también bajo el régimen de la para la Constitución para la República del Perú del año 1979, el también constitucionalista Enrique Bernales¹² señala sobre los decretos de urgencia:

“El Presidente de la República no tiene una facultad ad Libitum para interpretar que todas las cosas tienen incidencia económica y, por esta vía, incorporar el conjunto de la realidad social del país al campo de las atribuciones que éste inciso constitucional le atribuye para dictar medidas extraordinarias. Si esta interpretación fuese correcta, las facultades legislativas del Parlamento quedarían literalmente reducidas a cero (...). De esta forma, el país sería gobernado a través de decretos de urgencia. Es evidente que la Constitución no puede contener semejante despropósito. Así y utilizando la demostración por el absurdo, podemos concluir que el inciso 20 no se refiere a decretos de urgencia, sino a medidas extraordinarias de asuntos económicos y financieros, de carácter temporal y cuya necesidad emana de la naturaleza misma de los fenómenos económicos y financieros que pueden, bajo determinadas circunstancias, derivar en comportamientos y desajustes no previstos.” (Subrayado nuestro)

Ambos constitucionalistas recogen el concepto de temporalidad adscrito a la figura constitucional del decreto de urgencia, y aunque lo hacen refiriéndose a la Constitución del año 1979, nuestro propio **Tribunal Constitucional¹³ en el año 2003, ya bajo la vigencia de la Constitución Política del Perú de 1993, ha recogido el criterio de la temporalidad desarrollado**, señalando lo siguiente:

“60. Asunto distinto, sin embargo, es determinar si las circunstancias fácticas que, aunque ajenas al contenido propio de la norma, sirvieron de justificación a su promulgación, respondían a las exigencias previstas por el inciso 19) del artículo 118 de la Constitución, interpretado sistemáticamente con el inciso c) del artículo 91 del Reglamento del Congreso. De dicha interpretación se desprende que el decreto de urgencia debe responder a los siguientes criterios:

(...)

*c) **Transitoriedad: Las medidas extraordinarias aplicadas no deben mantener vigencia por un tiempo mayor al estrictamente***

¹² BERNALES BALLESTEROS, Enrique. “Parlamento y Democracia”. Constitución y Sociedad. Año 1990. PP. 147.

¹³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaído en el expediente 0008-2003-AI/TC., fundamento jurídico 60.

necesario para revertir la coyuntura adversa” (negritas y subrayado nuestros)

Como se observa, nuestro máximo intérprete de la Constitución viene señalando que uno de los criterios para determinar que un decreto de urgencia cumple con los requisitos para constituirse, si cumple con la temporalidad, lo que significa que tales dispositivos, por su naturaleza, no tienen vocación de permanencia en el ordenamiento normativo nacional.

Ergo, la Comisión considera que existiendo este criterio constitucional¹⁴, **es necesario que la norma que antes fue de aplicación urgente –y temporal- hoy se haga de aplicación permanente**, para evitar que sea cuestionada en tribunales nacionales e internacionales, precisamente por los condenados por terrorismo y delitos conexos; por ello, **esta Comisión considera que se debe incorporar la totalidad del articulado del Decreto de Urgencia 052-2010, en los alcances de la presente iniciativa**, por ser más precisa que el planteamiento del proyecto de ley materia de análisis, entonces tendríamos un nuevo articulado que proponemos como texto sustitutorio.

IV.9. Propuesta de texto sustitutorio

La Comisión en base al análisis realizado considera viable la propuesta, pero con un texto sustitutorio que recoja lo expuesto en cuanto a las exclusiones de lo ya legislado y considera lo legislado en una norma temporal; ergo la Comisión propone en aplicación de la técnica legislativa y del análisis realizado una nueva fórmula legal sustitutoria.

En el artículo 1, en el cual se desarrolla el objeto de la ley, además del delito de terrorismo hemos adicionado el término “**y/o delitos conexos**” además a los delitos de homicidio y lesiones graves en agravio de miembros de las Fuerzas Armadas y Policiales.

En el artículo 2, sobre medidas restrictivas que se aplicarán, se realiza la misma precisión del artículo 1, sobre los tipos penales que deben ser incorporados en la presente iniciativa y además se establece cuatro medidas restrictivas:

- a) Se dispone su separación inmediata de cualquier cargo de la administración pública.
- b) Se prohíbe su contratación en la administración pública, bajo cualquier modalidad.
- c) Se prohíbe su acceso a programas sociales y a cualquier tipo de subsidio brindado por el Estado.

¹⁴ Posición establecida por el Tribunal Constitucional.

- d) Se exceptúa del plazo de prescripción establecido en el artículo 2001, numeral 1 del Código Civil a las reparaciones civiles a las que hubiesen sido condenadas por el Poder Judicial, estableciendo que no prescribe su pago.

En el artículo 3, se incluye, en la Ley de Contrataciones Estatales, la causal de impedimento para contratar con el Estado para los condenados por delitos de terrorismo o delitos conexos; así como los condenados por delitos de homicidio y lesiones graves en agravio de los miembros de las fuerzas armadas y policiales, cuando se hayan encontrado en ejercicio de su función.

Los artículos 4, 5 y 6 realizan las modificaciones pertinentes a las Leyes 26859, 27683 y 26864, con la finalidad de impedir la candidatura de los condenados por delitos de homicidio y lesiones graves en agravio de los miembros de las fuerzas armadas y policiales, a cargos de elección popular como Presidente, Vicepresidente, Congresista, Gobernador Regional, Consejero Regional, Alcalde y regidor.

En la única Disposición Complementaria Final, se establece que lo regulado en el Decreto de Urgencia, 052-2010, que Autoriza al Ministerio de Justicia a compensar obligaciones de pago de cargo del Estado peruano, y que en la práctica permite al Ministerio de Justicia compensar indemnizaciones dispuestas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y las reparaciones civiles que adeudan los condenados por terrorismo, formará parte de la presente ley.

V. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

El análisis en esta oportunidad lo realizaremos en función de dos criterios: El primero el criterio netamente económico, a través del cual daremos cuenta del monto que se adeuda al Estado por concepto de reparaciones civiles de los condenados por terrorismo. Y el segundo a través de la posible afectación de la norma a cada uno de los actores.

Como se desprende del proyecto de ley 1969/2017-CR, las personas sentenciadas por terrorismo **adeudan al Estado peruano la suma de S/ 6,767`732,103 soles por concepto de reparaciones civiles**; correspondiendo S/ 3,700`000,000, sólo a 12 miembros de la cúpula del grupo terrorista Sendero Luminoso y 50`000,000 a los 12 miembros de la cúpula del grupo terrorista Movimiento Revolucionario Túpac Amaru.

En setiembre del año 2017, se denunció a través de medios de prensa ¹⁵ que de 930 sentenciados por delitos de terrorismo, sólo 29 vienen cumpliendo con el pago de su reparación civil y que 901 se encontraban en calidad de morosos. Sólo durante el año

¹⁵ Ver: <https://elcomercio.pe/politica/terroristas-pagan-reparaciones-civiles-demandan-noticia-456545>.

2015, la CIDH ha admitido 63 denuncias por terroristas que alegan haber sufrido violaciones de derechos humanos, manteniendo 39 de ellos deudas pendientes por el concepto de reparaciones civiles a favor del Estado, por ello, ante posibles indemnizaciones que sean aún mayores a las reparaciones civiles, resulta más beneficios para el Estado peruano establecer la posibilidad de compensar, con la finalidad de ahorrar recursos económicos de todos los peruanos.

Por otra parte, procederemos a realizar un análisis de todos los actores a los que afecte la presente iniciativa:

CONDENADOS POR TERRORISMO CON REPARACIONES CIVILES PENDIENTES DE PAGO	
COSTO	BENEFICIO
<ul style="list-style-type: none"> • No podrán trabajar en la administración pública. • Serán destituidos los que actualmente trabajan en la administración pública. • No podrán ser proveedores del Estado. • No reciben beneficios de programas sociales. • No prescriben sus reparaciones civiles. 	<ul style="list-style-type: none"> • El Estado salvaguarda sus intereses brindando sus servicios y beneficios a los ciudadanos que cumplen con las normas de un Estado Constitucional de Derecho .

ESTADO PERUANO	
COSTO	BENEFICIO
<ul style="list-style-type: none"> • Ninguno. 	<ul style="list-style-type: none"> • Compensa las indemnizaciones producto de la CIDH con las reparaciones civiles que adeudan los condenados. • No podrá contratar a condenados por terrorismo. • Destituirán a los trabajadores que han sido condenados por terrorismo. • No aceptará como proveedores a condenados por terrorismo.

PRE DICTAMEN CON TEXTO SUSTITUTORIO RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1969/2017-CR, LEY QUE ESTABLECE, EN DEFENSA DE LA DEMOCRACIA, MEDIDAS RESTRICTIVAS A PERSONAS QUE HAN CUMPLIDO CONDENA POR EL DELITO DE TERRORISMO Y A LOS CONDENADOS POR DELITOS DE HOMICIDIO Y LESIONES GRAVES CONTRA MIEMBROS DE LAS FUERZAS ARMADAS Y POLICIALES

	<ul style="list-style-type: none"> Reparaciones civiles de condenados por terrorismo no prescriben.
--	--

CIUDADANÍA	
COSTO	BENEFICIO
<ul style="list-style-type: none"> Ninguno. 	<ul style="list-style-type: none"> Sus impuestos no serán utilizados para financiar ningún tipo de ingreso a favor de condenados por terrorismo.

AFECTADOS POR EL TERRORISMO	
COSTO	BENEFICIO
<ul style="list-style-type: none"> Ninguno. 	<ul style="list-style-type: none"> Verán protegidos sus derechos y el de sus familiares, frente a posibles beneficios que se otorguen a condenados por terrorismos.

VI. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión Defensa **Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas**, de conformidad con lo establecido en el inciso b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN CON TEXTO SUSTITUTORIO del PROYECTO DE LEY 1969/2017-CR, LEY QUE ESTABLECE MEDIDAS RESTRICTIVAS A PERSONAS QUE HAN CUMPLIDO CONDENA POR EL DELITO DE TERRORISMO Y A LOS CONDENADOS POR DELITOS DE HOMICIDIO Y LESIONES GRAVES CONTRA MIEMBROS DE LAS FUERZAS ARMADAS Y POLICIALES**, con el siguiente texto:

El Congreso de la República

Ha dado la Ley Siguiete

TEXTO SUSTITUTORIO

LEY QUE ESTABLECE, EN DEFENSA DE LA DEMOCRACIA, MEDIDAS RESTRICTIVAS A PERSONAS QUE HAN CUMPLIDO CONDENA POR EL DELITO DE TERRORISMO Y A LOS CONDENADOS POR DELITOS DE HOMICIDIO Y LESIONES GRAVES CONTRA MIEMBROS DE LAS FUERZAS ARMADAS Y POLICIALES

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto establecer, en defensa de la democracia, medidas restrictivas a las personas que cuentan con sentencia consentida o ejecutoriada condenatoria por la comisión de delitos de terrorismo o delitos conexos; asimismo, a los condenados por delitos de homicidio y lesiones graves contra miembros de las Fuerzas Armadas y Policiales.

Artículo 2. Medidas restrictivas

Las personas que cuenten con una sentencia consentida o ejecutoriada condenatoria por delitos previstos en el Decreto Ley 25475, que tipifica delitos de terrorismo y delitos conexos; el artículo 316-A del Código Penal, que tipifica el delito de apología al terrorismo y los artículos 108-A y 121 del Código Penal, que tipifican los delitos de homicidio y lesiones graves en agravio de miembros de las Fuerzas Armadas y Policiales, siempre que se encuentren ejerciendo sus funciones, se encuentran sujetas a las siguientes medidas restrictivas:

- a) Se dispone su separación inmediata de cualquier cargo de la administración pública.
- b) Se prohíbe su contratación en la administración pública, bajo cualquier modalidad.
- c) Se prohíbe su acceso a programas sociales y a cualquier tipo de subsidio brindado por el Estado.
- d) Es inextinguible la acción civil contemplada en el artículo 100 de Código Penal y se exceptúa del plazo de prescripción establecido en el artículo 2001, numeral 1 del Código Civil, a las reparaciones civiles a las que hubiesen sido condenadas por el Poder Judicial, estableciendo que no prescribe su pago.

Artículo 3. Incorporación del literal s) en el párrafo 11.1 del artículo 11 de la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado

Incorpórese el literal s) en párrafo 11.1, del artículo 11 de la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado, en los siguientes términos:

“Artículo 11. Impedimentos

- 11.1 Cualquiera sea el régimen legal de contratación aplicable, están impedidos de ser participantes, postores, contratistas y /o subcontratistas, incluso en las*

contrataciones a que se refiere el literal a) del artículo 5 de la presente Ley, las siguientes personas.

(...)

- s) ***Las personas que cuenten con una sentencia consentida o ejecutoriada condenatoria por delitos previstos en el Decreto Ley 2547, que tipifica delitos de terrorismo y delitos conexos; el artículo 316-A del Código Penal, que tipifica el delito de apología al terrorismo y los artículos 108-A y 121 del Código Penal, que tipifican los delitos de homicidio y lesiones graves en agravio de miembros de las Fuerzas Armadas y Policiales, siempre que se encuentren ejerciendo sus funciones. También aplica para los casos en que los condenados sean gerentes, representantes, administradores, miembro del directorio, accionistas y/o socios de personas jurídicas.***

Artículo 4. **Modificación del literal i) del artículo 107 y el penúltimo párrafo del artículo 113 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones**

Modificase el literal i) del artículo 107 y el penúltimo párrafo del artículo 113 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, en los siguientes términos:

Artículo 107. *No pueden postular a la Presidencia o Vicepresidencias de la República:*

(...)

- i. *Las personas condenadas a pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida, con sentencia consentida o ejecutoriada, por la comisión de delito doloso. En el caso de las personas condenadas en calidad de autoras por la comisión de los tipos penales referidos al terrorismo, apología al terrorismo, tráfico ilícito de drogas o violación de la libertad sexual, **homicidio o lesiones graves en agravio de miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú que se encontraban cumpliendo sus funciones**; el impedimento resulta aplicable aun cuando hubieran sido rehabilitadas.*

(...)

Artículo 113. *No pueden ser candidatos a representantes al Congreso de la República y representantes ante el Parlamento Andino, salvo que renuncien seis (6) meses antes de la fecha de las elecciones:*

(...)

No pueden ser candidatos a los cargos de Congresista de la República o Representante ante el Parlamento Andino, las personas condenadas a pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida, con sentencia consentida o ejecutoriada, por la comisión de delito doloso. En el caso de las personas

*condenadas en calidad de autoras por la comisión de los tipos penales referidos al terrorismo, apología al terrorismo, tráfico ilícito de drogas o violación de la libertad sexual, **homicidio o lesiones graves en agravio de miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú que se encontraban cumpliendo sus funciones**; el impedimento resulta aplicable aun cuando hubieran sido rehabilitadas.*

(...)”

Artículo 5. Modificación del literal f) del numeral 5 del artículo 14 de la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales

Modifíquese el literal f) del numeral 5 del artículo 14 de la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales, en los siguientes términos:

“**Artículo 14. Impedimentos para postular**

(...)

5. También están impedidos de ser candidatos:

(...)

*f) Las personas condenadas a pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida, con sentencia consentida o ejecutoriada, por la comisión de delito doloso. En el caso de las personas condenadas en calidad de autoras por la comisión de los tipos penales referidos al terrorismo, apología al terrorismo, tráfico ilícito de drogas o violación de la libertad sexual, **homicidio o lesiones graves en agravio de miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú que se encontraban cumpliendo sus funciones**; el impedimento resulta aplicable aun cuando hubieran sido rehabilitadas.”*

Artículo 6. Modificación del literal g) del párrafo 8.1 del artículo 8 de la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales

Modifícase el literal g) del párrafo 8.1 del artículo 8 de la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales, en los siguientes términos:

“**Artículo 8. Impedimentos para postular**

No pueden ser candidatos en las elecciones municipales:

8.1 Los siguientes ciudadanos:

(...)

*g) Las personas condenadas a pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida, con sentencia consentida o ejecutoriada, por la comisión de delito doloso. En el caso de las personas condenadas en calidad de autoras por la comisión de los tipos penales referidos al terrorismo, apología al terrorismo, tráfico ilícito de drogas o violación de la libertad sexual, **homicidio o lesiones***



COMISIÓN DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO,
DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS
DROGAS

PRE DICTAMEN CON TEXTO SUSTITUTORIO RECAÍDO
EN EL PROYECTO DE LEY 1969/2017-CR, LEY QUE
ESTABLECE, EN DEFENSA DE LA DEMOCRACIA,
MEDIDAS RESTRICTIVAS A PERSONAS QUE HAN
CUMPLIDO CONDENA POR EL DELITO DE TERRORISMO
Y A LOS CONDENADOS POR DELITOS DE HOMICIDIO Y
LESIONES GRAVES CONTRA MIEMBROS DE LAS
FUERZAS ARMADAS Y POLICIALES

graves en agravio de miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú que se encontraban cumpliendo sus funciones.

Disposición Complementaria Única

Única. Aplicación del Decreto de Urgencia, 052-2010, que Autoriza al Ministerio de Justicia a compensar obligaciones de pago de cargo del Estado peruano.

Establézcase que el contenido del Decreto de Urgencia, 052-2010, que Autoriza al Ministerio de Justicia a compensar obligaciones de pago de cargo del Estado peruano, forma parte de la presente ley, con la finalidad de regular adecuadamente las compensaciones e indemnizaciones dispuestas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y las reparaciones civiles que adeudan los condenados por terrorismo.

Dese cuenta

Sala sesiones

Lima, mayo de 2018.