

COMISIÓN ESPECIAL REVISORA DEL CÓDIGO DE EJECUCIÓN PENAL

Periodo Anual de Sesiones 2023 – 2024

ACTA SEXTA SESIÓN ORDINARIA VIERNES 22 DE SEPTIEMBRE DE 2023

En Lima, siendo las 15 horas con 20 minutos del viernes 22 de septiembre de 2023, en la sala de sesiones Carlos Torres y Torres Lara del edificio Víctor Raúl Haya de la Torre, bajo la presidencia del congresista Américo GONZA CASTILLO y con la asistencia de los señores miembros: Federico Javier LLAQUE MOYA representante del INPE, Ricardo Alberto BROUSSET SALAS representante del Poder Judicial, Braulio Gilmer ANDRADE ZUBIETA representante del Ministerio Público; Marco Antonio GARCÍA MIRAVAL representante del Ministerio del Interior, Marcos Iván GALVAN RAMOS representante del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y Carlos Eduardo FERNÁNDEZ MILLÁN representante de la Defensoría del Pueblo, con la ausencia justificada del congresista Alejandro MUÑANTE BARRIOS representante del Congreso de la República y la inasistencia del señor Juan Carlos MELGAREJO CASTILLO representante del Ministerio de Economía y Finanzas.

Con el quórum reglamentario, el PRESIDENTE inició la Sexta Sesión Ordinaria de la Comisión Especial Revisora del Código de Ejecución Penal.

Acto seguido, el señor presidente puso a consideración el Acta de la Quinta Sesión Ordinaria de la Comisión Especial Revisora del Código de Ejecución Penal celebrada el viernes 07 de julio de 2023, siendo aprobada por unanimidad.

En la sección despacho, el presidente pidió al secretario técnico que diera cuenta de la relación sumillada de los documentos recibidos y remitidos por esta comisión procediéndose a la lectura de estos.

Acto seguido, el presidente pasó a la sección pedidos, en esta estación la presidencia concedió el uso de la palabra al secretario técnico Luis Felipe JIMÉNEZ BAZÁN, quien informó que el 08 de agosto del presente, se reunió el Equipo Técnico de la Comisión Especial con el Equipo Técnico del CONAPOC en la sede del Ministerio de Justicia, a fin de poder coordinar sobre puntos afines que tienen ambos grupos de trabajo respecto al avance del Anteproyecto del Código de Ejecución Penal.

Asimismo, informó que se recibió el día hoy, un oficio, suscrito por el secretario general del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, donde indicó la imposibilidad del Ministro de Justicia de asistir a la presente sesión, por tener compromisos asumidos con anterioridad a la invitación efectuada y delegó al doctor Marcos Iván GALVAN RAMOS representante del Ministerio de Justicia para que pueda absolver los temas solicitados a su despacho.

No habiendo más informes se pasó a la estación de Orden del Día, en este punto el presidente señaló que el primer asunto de la agenda era la invitación que se le hizo al ministro de Justicia, quien ha manifestado su imposibilidad de asistir y ha delegado en el doctor Galván su presentación. Señaló que los temas consultados fueron: la sustentación del Proyecto de Ley 2559, que pretende modificar el Código de Ejecución Penal y crea la Etapa "A"- Extrema Seguridad del Régimen Cerrado Especial, así como las acciones en

torno a la Sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el expediente 05436-2014, el Plan de Inversión Pública sobre la construcción de nuevos centros penitenciarios y la situación laboral del personal penitenciario.

El presidente pidió que este tema se vea al final de la agenda pasando al segundo punto que fue la presentación de la doctora Lucía NUÑOVERO CISNEROS directora de Política Criminológica y secretaria técnica del Consejo Nacional de Política Criminal – CONAPOC, para que exponga los avances del anteproyecto del Código de Ejecución Penal.

El presidente dio la bienvenida a la doctora Lucía NUÑOVERO CISNEROS y le concedió el uso de la palabra, quien señaló que el grupo de trabajo que integra ha venido sesionando desde abril del 2023, en el Ministerio de Justicia para proponer reformas al Código de Ejecución Penal.

Comentó, que lo primero que hizo el Ministerio de Justicia en el 2021 fue publicar el Texto Único Ordenado, que ya incorpora todas las modificaciones al Código de Ejecución Penal que se han desarrollado a lo largo de los últimos años, 102 modificaciones en 31 años de vigencia del Código; por tanto, sobre todo en el 2017, hubo un paquete de normas y decretos legislativos por parte del Ministerio de Justicia.

Indicó también, que este primer avance es el TUO del 2021, sobre la base del cual, en la sesión de febrero de 2022, el Consejo Nacional de Política Criminal encomendó a la Secretaría Técnica, a cargo de la Dirección General de Asuntos Criminológicos, conformar un grupo de trabajo compuesto por diferentes instituciones, entre ellas: el Consejo Nacional Penitenciario, la Fiscalía de la Nación, el Poder Judicial y el Ministerio del Interior con la asistencia técnica de la Secretaría Técnica del CONAPOC, para formular estas propuestas de modificación al Código de Ejecución Penal y también medidas que coadyuven al deshacinamiento penitenciario, estableciendo un plazo de seis meses.

Señaló, que este grupo de trabajo ha sesionado en cuatro ejes, el primero está referido a aspectos transversales, por ejemplo, términos como interno, completamente ya en desuso, o también armonización léxica gramatical del texto de 1991, han sido actualizados a nivel de todo el Código con una serie de propuestas normativas. Luego se han trabajado otros ejes como el tema de deshacinamiento y medidas alternativas, cuya coordinación estuvo a cargo de la Fiscalía de la Nación.

Otro eje ha sido el de tratamiento penitenciario, con temas como salud penitenciaria, la telemedicina, por ejemplo, o propuestas justamente de cómo se hace cargo el mismo INPE de la situación de los niños, los menores, que están también dentro del sistema penitenciario.

Asimismo, un tercer eje referido a beneficios penitenciarios, donde la libertad condicional, la misma redención de penas y todos los procedimientos tienen que estar armonizados por los diferentes cambios que ha habido en los decretos legislativos de los últimos años.

Y un último eje, a cargo del Poder Judicial, que también tiene una propuesta para incorporar un juez de ejecución penal, porque así lo conocemos siempre en la doctrina peruana, pero en realidad es un juez de vigilancia penitenciaria, que controla que toda la aplicación de medidas o traslados y diferentes componentes administrativos que tiene el sistema penitenciario tenga siempre un control, una garantía jurisdiccional.

Detalló, que en esos cuatro ejes, ya se han completado todas las propuestas, ha habido también una revisión posterior del coordinador del Grupo de Trabajo, el doctor Germán

SMALL ARANA, con los principales representantes del sistema: del Poder Judicial, de la Fiscalía de la Nación, del Ministerio de Justicia, de la Secretaría Técnica y con el presidente del Consejo Nacional Penitenciario, para llegar a un documento de trabajo final.

Señaló que la última reunión ha sido hace dos semanas para afinar algunos temas muy puntuales en los cuales había que consensuar la propuesta técnica con exposición de motivos por cada uno de estos ejes.

Explicó además, que se ha regulado principios fundamentales para la ejecución penal: en el Título Preliminar, principios de humanidad, de no discriminación, de legalidad, resocialización; la reincorporación de la figura del juez de ejecución penal, que es uno de los últimos aspectos que se está afinando; el reconocimiento de la visita íntima como un derecho de la persona privada de libertad; la incorporación de artículos en el capítulo de Salud Penitenciaria, salud mental, salud sexual reproductiva, historia clínica penitenciaria, afiliación al Seguro Integral de Salud; la regulación de la etapa extraordinaria del Régimen Cerrado Especial como un régimen para alta peligrosidad, procesados y sentenciados por ciertos delitos, y la definición de beneficios penitenciarios como un bloque de trámite a nivel administrativo y luego como un control en la mayoría de los casos con otorgamiento de evaluación de requisitos a cargo del juez.

En cuanto a medidas alternativas, también se han incorporado algunas propuestas, como la terminación anticipada en extender los plazos de aplicación de una medida de terminación anticipada y algunas otras propuestas.

En este orden de ideas mencionó, que en el Ministerio de Justicia se creó un grupo de trabajo también sectorial, que tenía dentro de sus competencias formular algunas medidas de deshacinamiento, propuestas de reestructuración y fortalecimiento del Instituto Nacional Penitenciario. Estos son los ejes en los cuales ha venido trabajando este grupo de trabajo.

Seguidamente, el presidente le preguntó a la invitada, ¿Qué podría decir del trabajo del CONAPOC, respecto al nuevo Código de Ejecución Penal que ustedes están proponiendo?

La doctora Lucía NUÑOVERO CISNEROS directora de Política Criminológica y secretaria técnica del Consejo Nacional de Política Criminal – CONAPOC precisó que dentro del CONAPOC se acordó que no se reformule todo el Código de Ejecución Penal sino ciertos títulos, que tratan sobre ejes, tratamiento penitenciario, beneficios penitenciarios, juez de ejecución penal y aspectos transversales gramaticales, de léxico, de terminología, y las medidas alternativas coadyuvantes al deshacinamiento.

Mencionó, además, que el documento de trabajo está a un 95%, con la invocación que siempre le hacemos a las instituciones de llegar al último consenso, CONAPOC nació con una vocación de articular y siempre será su desafío llegar a acuerdos. Indicó que El Poder Judicial a veces no está de acuerdo, el INPE no está de acuerdo, y nuestro llamado es ya consensuemos los tres, sobre cuatro últimos puntos que para algunos todavía no son críticos. Con esos últimos consensos ya estaremos elevando el documento de trabajo a esta comisión.

No habiendo más preguntas sobre el tema el presidente agradeció a la doctora Lucía NUÑOVERO CISNEROS directora de Política Criminológica y secretaria técnica del Consejo Nacional de Política Criminal – CONAPOC, por su importante exposición y la invitó a quedarse en la sesión en su calidad de miembro alterno de esta Comisión Especial.

Luego, el presidente continuó con la presentación del siguiente invitado el doctor Juan Carlos JIMÉNEZ HERRERA, representante del Colegio de Abogados de Lima, especialista en temas penitenciarios a quien dio la bienvenida y concedió el uso de la palabra.

El invitado manifestó que, viendo los resultados del Código de Ejecución Penal del 91, éste no ha tenido los resultados esperados, porque la finalidad del Código de Ejecución Penal era resocializar, ¿y en qué se ha convertido ese Código de Ejecución Penal y el Código Procesal Penal? En un centro de reclutamiento de delincuentes potenciales humanos.

Asimismo, mencionó que el legislador penal piensa que con las penas más largas (cadena perpetua, penas de 20, 25, 35 años) va a disolver la delincuencia, lo cual no es cierto. Estos delincuentes o internos de penas de más de 20 años se han convertido en plomos, en hombres que van a estar 20 años allí, donde el Estado va a tener que sufragar los gastos de habitación, de alimentación, de salud por lo que consideró que las penas largas no son solución.

Señaló, además que se debe invitar a esta Comisión Especial no solamente a profesores universitarios de la especialidad, sino también a arquitectos, sicólogos, sociólogos, médicos, psiquiatras para el tema del tratamiento.

A continuación, el presidente concedió el uso de la palabra al doctor Federico Javier LLAQUE MOYA representante del INPE, quien señaló que, en el año 2018, el Colegio de Abogados suscribió un convenio con el INPE, un proyecto piloto que tenía el objetivo de seguir creciendo, comenzó con mucho entusiasmo y fue decayendo de a pocos.

Indicó que se suponía que este voluntariado iba a tener un poco de fuerza, y precisamente esa era la finalidad de este convenio, que fue trabajado entre ambas instituciones, pero no tuvo los resultados que se querían. Agregó que, según el censo del 2016, de todos los privados de libertad el 90% carece de defensa.

Sobre el tema, la doctora Lucía NUÑOVERO CISNEROS directora de Política Criminológica y secretaria técnica del Consejo Nacional de Política Criminal – CONAPOC, señaló que otro proyecto con el cual se quiere contribuir es el del censo penitenciario, para que se haga un censo cada tres o cuatro años, tema que coadyuvaría mucho al sentido que le está dando la comisión revisora al tema.

Luego de esta intervención, el presidente pasó a otro punto de agenda, respecto a la invitación que se le hizo al Ministro de Justicia, quien delegó al doctor Marcos Iván GALVAN RAMOS representante del Ministerio de Justicia para que explique los puntos que se había considerado tratar como: un proyecto de ley que presentó el Poder Ejecutivo sobre regímenes penitenciarios, otros puntos eran sobre la sentencia del Tribunal que declaraba de estado inconstitucional el hacinamiento, la inversión en construcción de nuevos centros penitenciarios y por último la Ley de Incorporación del Personal INPE.

El presidente concedió el uso de la palabra al doctor Marcos Iván GALVAN RAMOS representante del Ministerio de Justicia, quien señaló que el Proyecto de Ley 2559/2021, responde a un régimen diferente, a un periodo gubernamental diferente, a una etapa en la que había otro ministro de Justicia con una mirada diferente.

Señaló, que en la actualidad hay un Régimen Cerrado Ordinario y un Régimen Cerrado Especial, y desde la perspectiva del Ejecutivo en aquel momento lo que se buscaba era implementar una etapa incluso por encima del Régimen Cerrado Especial que involucrará a personas privadas de libertad presuntamente aún más peligrosas, era básicamente para aquellas personas que desde esta perspectiva tendrían un perfil similar al de cabecillas de agrupaciones terroristas, de narcotráfico, que cometían delitos contra la humanidad y delitos con ese calibre de gravedad y afectación a la tranquilidad pública. Sin embargo, se optó unos días después por emitir el Decreto Supremo 15-2021-JUS, en el cual ya se abandona la idea de modificar el artículo 11-C del Código de Ejecución Penal que incorporaba esta nueva etapa de tratamiento, para más bien modificar el reglamento del Código de Ejecución Penal y ahí incorporar esta nueva etapa de tratamiento.

Señaló, además que la finalidad normativa de este proyecto de ley de ya hace un par de años, se terminó concretizando a través de un DS un par de semanas después de que se enviara al Congreso vía el D.S 15-2021-JUS.

Sobre el tema, el doctor Federico Javier LLAQUE MOYA representante del INPE mencionó que un juez constitucional declaró inconstitucional, el D.S. sostuvo que no puede modificarse el Código de Ejecución según las etapas que se han determinado y los regímenes penitenciarios a través de un DS, que más bien tendría que hacerse a través de una ley, por eso ese DS ya no está vigente, habría que hacer un cuerpo normativo seguramente especial ya sea a través de la ley para evitar que vuelva a ocurrir lo señalado anteriormente, pero respetando también toda la jurisprudencia del Tribunal Constitucional .

Continuando con la agenda, respecto al siguiente punto, el doctor Marcos Iván GALVAN RAMOS representante del Ministerio de Justicia manifestó que respecto al cumplimiento de la sentencia del Tribunal Constitucional, ésta se emitió en un marco pandémico, en el que había particular urgencia por las muertes, ante la necesidad de generar permanente la vigencia de este D.L 1513 que solamente estaba regulado hasta tres meses después de la emergencia sanitaria y tenía una serie de medidas tanto de remisión o conversión de la pena de forma automática, cuando no suponía un delito grave de reclusión, así como sensaciones de prisión preventiva, flexibilización de procedimientos de beneficios penitenciarios, nuevos regímenes de cómputo en redención de la pena, tanto a nivel incluso de personas adultas como adolescentes en conflicto con la ley penal.

Agregó que, de la misma forma, se emitió el D.L 1514 que es el que también amplía el universo de personas pasibles de solicitar el otorgamiento de la vigilancia electrónica personal, hasta aquel momento la valla punitiva hacía referencia a ocho años, en este caso se amplió hasta diez años.

A continuación, el presidente abrió el debate y concedió el uso de la palabra al doctor Braulio Gilmer ANDRADE ZUBIETA representante del Ministerio Público, quien consideró que se debe tomar cierta responsabilidad de las posiciones que se han marcado en diferentes mesas de trabajo con respecto a cada una de las funciones que desempeña cada institución. Así como también tengan en cuenta que las medidas que, si bien en su momento pudieron alcanzar un logro bastante importante con respecto al deshacinamiento, en realidad hay que tomar en cuenta que hemos estado en la coyuntura de una pandemia, en estado de emergencia, claro y diferenciado con respecto a la realidad actual y que obviamente ciertas medidas generaron buscar este deshacinamiento, sacrificándose ciertamente en algunas circunstancias las posiciones obligatorias que tiene el juez como el fiscal, porque en realidad con la mención que se ha hecho del Decreto Legislativo 1513, se designó a jueces de emergencia, fiscales de emergencia y no a los jueces naturales, a los jueces competentes de los casos, ni a los fiscales que eran competentes o que conocían la investigación de esos delitos para generar ese tipo de excarcelaciones, no tanto en el tema de la aplicación de la sanción de prisión preventiva por mínima agresividad, como las medidas penitenciarias que se tomaron en su momento, por cuanto se trabajaron sobre la base de solamente de una lista de egresos, trabajado por el INPE.

Mencionó que no hubo un tema de criterio jurisdiccional, sino solamente se verificaban ciertos requisitos, pero que no se veía en realidad los temas de la verificación de la subsistencia de las medidas de criterio personal y de la prisión preventiva.

En el mismo sentido, el doctor Carlos Eduardo FERNÁNDEZ MILLÁN representante de la Defensoría del Pueblo mencionó que resulta importante hacer mención que el Instituto Nacional Penitenciario también maneja el tema de medio libre, entonces, se tiene 68 establecimientos penitenciarios a nivel nacional funcionando ahora, y se tiene 37 establecimientos medio libre; es importante detenernos en esta parte medio libre, porque antes de la pandemia hubo un acuerdo plenario promovido por el Poder Judicial, donde participaron varias instituciones dentro de ello la Defensoría del Pueblo y la preocupación era la prisión preventiva.

Indicó que en este acuerdo plenario el Poder Judicial dispuso que todos los magistrados puedan también optar por otras medidas distintas a la privación de la libertad.

Señaló que Chile tiene diecinueve millones punto cinco personas de ciudadanos, y la población penitenciaria es de cuarenta y siete mil, y tiene ochenta y tres establecimientos penitenciarios.

Colombia, tiene una población de cincuenta millones, tiene una población penitenciaria de cinco mil internos, y tiene ciento treinta y cinco establecimientos penitenciarios.

La población penitenciaria de Chile representa el 0.2.5%, la población penitenciaria colombiana representa el 0.5%, la población penitenciaria peruana representa el 0.3%.

Indicó que en región comparada con realidades parecidas estamos en una situación similar. Es importante tener clara esta figura porque en contrario va a ser un paliativo como lo viene haciendo el tratamiento penitenciario hace mucho tiempo, agregó que mientras sigamos aumentando las penas, mientras sigamos restando beneficios penitenciarios, mientras el estado no haga su labor de prevención de ilícitos, esto va a continuar.

No habiendo más intervenciones en este tema, el presidente concedió el uso de la palabra al doctor Federico Javier LLAQUE MOYA representante del INPE quien señaló que el Plan de Inversión Pública para la construcción de nuevos centros penitenciarios, nació como consecuencia de la sentencia del Tribunal Constitucional, que declara estado de cosas inconstitucionales.

Consideró que si continúa el crecimiento de la población penitenciaria como viene ocurriendo, la situación se presenta bastante compleja para la institución e indicó que este año se llegará a los niveles prepandemia, es decir, a los noventa y seis mil privados de libertad que hubieron en marzo del 2020, bajaron casi diez mil, y el año 2021, 2022 aumentado muy poco, 2023 viene aumentando de una manera galopante, tanto así, que en el mes de abril del presente año, se tuvo un aumento de seiscientos nuevos internos.

Mencionó que, si todos los proyectos se llegaran a cumplir, se efectivizaría la primera fase de respuesta al Tribunal Constitucional que son cinco penales, implicaría nueve mil unidades de albergue, con una inversión de mil cuatrocientos millones, que es lo que la Presidenta de la República dijo que durante su mandato hasta el 2026, el Estado comprometía mil seiscientos millones para penales, es la respuesta de cinco penales al Tribunal Constitucional.

Asimismo, señaló sobre el punto cuatro respecto a la incorporación de personal CAS a la Ley de Carrera Penitenciaria, que en el INPE se tiene cuatro regímenes laborales: la Ley de Carrera Penitenciaria, lo que están bajo el régimen 276, los que están bajo el régimen CAS, y por mandato judicial se tiene uno solo en el régimen 728.

Bajo el régimen CAS son más de tres mil servidores, y hay una desigualdad frente a los servidores de la Ley de Carrera Penitenciaria, los que están bajo el régimen CAS, ganan menos, lo cual es totalmente injusto porque hacen el mismo trabajo.

En este sentido, dijo que se sigue insistiendo con documentos ante el MEF y con reuniones con el Ministerio de Justicia cuando se planteó las nuevas demandas adicionales, el compromiso de ellos era que pronto salían esos recursos; pero ya estamos en el mes de setiembre y hasta ahora no logramos los recursos enfatizó.

En este punto, el presidente concedió el uso de la palabra al doctor Ricardo Alberto BROUSSET SALAS representante del Poder Judicial, quien señaló entre otras cosas, que en el ideario de la sociedad el juez debe poner la pena más alta, y el tema es que nuestras penas ya son demasiado elevadas, por ejemplo, actualmente la Corte Suprema y las salas penales de la Corte Suprema viven en un conflicto con el Tribunal Constitucional. Imponemos en robo agravado penas de doce años, diez años; viene una sentencia del Tribunal Constitucional y señala que esa pena es excesiva que no es proporcional, dan fundado un habeas corpus.

Asimismo, indicó que cuando rebajan las penas, los jueces en general estamos excediendo los marcos de la ley, porque las causas para poder rebajar la pena por debajo son expresas y no podemos echar mano de criterios generales, como proporcionalidad, humanidad, que es lo que se hacíamos nosotros cuando estamos en niveles inferiores, ese es un gran problema.

Mencionó también, que se da una carrera absurda en el incremento de penas, pensando que así se da seguridad a la sociedad, sin embargo, es un falso sentido de seguridad, porque con el incremento de penas que tenemos, la inseguridad ciudadana no ha mejorado, está peor.

Finalmente señaló que esta situación genera muchos problemas, no solo el problema de los internos, el problema al INPE, que es de repente donde impacta más, sino problemas incluso ante las relaciones interinstitucionales al nivel más alto, como el Tribunal Constitucional y la Corte Suprema.

El presidente agradeció todas las intervenciones de los miembros de la Comisión Especial y principalmente la presencia de los invitados por la valiosa información aportada al seno de la Comisión Especial Revisora del Código de Ejecución Penal.

No habiendo más puntos a tratar, el presidente levantó la sesión siendo las 17 horas con 51 minutos del viernes 22 de setiembre de 2023.



AMERICOGONZA CASTILLO
Presidente

Comisión Especial Revisora del Código de
Ejecución Penal



FEDERICO JAVIER LLAQUE MOYA
Secretario

Comisión Especial Revisora del Código de
Ejecución Penal