

Proyecto de Ley N° 5110/2020-PE



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

Lima, 5 de mayo de 2020

OFICIO N° 048 -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, a fin de someter a consideración del Congreso de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, el Proyecto de Ley que establece medidas excepcionales para el deshacinamiento de establecimientos penitenciarios y centros juveniles por riesgo 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

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

El Congreso de la República

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE ESTABLECE MEDIDAS EXCEPCIONALES PARA EL DESHACINAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y CENTROS JUVENILES POR RIESGO DE CONTAGIO DE VIRUS COVID-19



M. Larrea S.

TITULO I DISPOSICIÓN GENERAL

CAPÍTULO ÚNICO

OBJETO

Artículo 1.- Objeto

La presente ley tiene por objeto establecer medidas excepcionales en el marco de la emergencia sanitaria nacional por el COVID-19, con el fin de impactar positivamente en el deshacinamiento de la población penitenciaria y de centros juveniles a nivel nacional y preservar la integridad, vida y salud de las personas privadas de su libertad en calidad de condenados o procesados.

TITULO II MEDIDAS EXCEPCIONALES PARA LA POBLACIÓN PENITENCIARIA

CAPÍTULO I

CESACIÓN DE LA PRISIÓN PREVENTIVA

Artículo 2. Cesación de la prisión preventiva por mínima lesividad

- 2.1. Se dispone la cesación de la prisión preventiva para todos los internos e internas que se encuentren en calidad de procesados o procesadas, que cumplan con los siguientes presupuestos:

1. Cuya medida de prisión preventiva no se haya dictado en un proceso por cualquiera de los siguientes delitos regulados en el Código Penal y leyes especiales:
 - a) Título I, Delitos Contra la Vida, el Cuerpo y la Salud: artículos 107, 108, 108-A, 108-B, 108-C, 108-D, 121-B y 122-B.
 - b) Título IV, Delitos Contra la Libertad: artículos 152, 153, 153-A, 153-B, 153-C, 153-D, 153-F, 153-G, 153-H, 153-I, 153-J, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 176-A, 176-B, 176-C, 177, 179, 183, 183-A y 183-B.
 - c) Título V, Delitos Contra el Patrimonio: artículos 189 y 200.
 - d) Título XII, Delitos Contra la Seguridad Pública: artículos 279, 289, 290, 291, 296-B, 297 y 303-A.
 - e) Título XIV, Delitos contra la Tranquilidad Pública: artículos 316, 316-A, 317, 317-A y 317-B.
 - f) Título XIV-A, Delitos contra la Humanidad, artículos 319, 320 y 321.
 - g) Título XVI, Delitos contra los Poderes del Estado y el Orden Constitucional, artículos 346 y 347.
 - h) Título XVIII, Delitos contra la Administración Pública, artículos 381, 382, 383, 384, 385, 387, 388, 389, 390, 391, 392, 393, 393-A, 394, 395, 395-A, 395-B, 397, 397-A, 398, 399, 400 y 401.
 - i) Los delitos previstos en el Decreto Ley N° 25475 y sus modificatorias.
 - j) Lavado de activos (Decreto Legislativo 1106, artículos 1-6).



2. No contar con mandato de prisión preventiva vigente por alguno de los delitos previstos en el numeral anterior o con sentencia condenatoria con pena privativa de libertad efectiva vigente.

- 2.2 En todos los casos la medida de prisión preventiva es reemplazada por la de comparecencia con restricciones, y se impone como reglas de conducta, la obligación de la procesada o procesado de reportarse de manera virtual ante el juzgado competente una vez al mes ratificando el domicilio o declarando la variación del mismo.
- 2.3. Levantado el Estado de Emergencia Sanitaria, la obligación de reportarse ante el juzgado competente, se realiza de acuerdo a las disposiciones que dicte el Poder Judicial para su cumplimiento.

Artículo 3. Cesación de la prisión preventiva por delitos excluidos

- 3.1. Las procesadas y los procesados que se encuentren dentro de los supuestos de exclusión previstos en el artículo 2, tienen expedito el derecho a solicitar la cesación de la prisión preventiva bajo la regulación del artículo 283 del Código Procesal Penal, aprobado por Decreto Legislativo 957, en cuyo caso, el juez competente, evalúa la solicitud considerando, como elementos de convicción, adicionales a los que pueda presentar el solicitante, los siguientes, según corresponda:
 - a) El procesado cuenta con un plazo de prisión preventiva ampliada una o más veces, sin fecha programada y notificada para el inicio de juicio oral.
 - b) El solicitante se encuentra dentro del grupo de personas vulnerables de especial riesgo al COVID-19, según las disposiciones del Ministerio de Salud, incluyendo madres internas con hijos.



Proyecto de Ley

- c) El riesgo a la vida y la afectación a la salud de las internas e internos procesados, y el riesgo de contagio y propagación al COVID-19 al interior de los establecimientos penitenciarios.
- d) La vigencia de las medidas limitativas a la libertad de tránsito dictadas en el Estado de Emergencia Nacional y Estado de Emergencia Sanitaria que disponen, entre otras medidas, el aislamiento social obligatorio, inmovilización social obligatoria y el cierre de fronteras.



3.2. En caso se disponga la cesación de la prisión preventiva, esta debe ser variada a una medida que asegure la presencia del procesado y los fines del proceso. Tratándose de la medida de vigilancia electrónica, el Juez debe, previamente, verificar con el Instituto Nacional Penitenciario la operatividad de la medida.

3.3. En ningún supuesto el domicilio donde se cumple la medida que se imponga puede ser el mismo domicilio donde reside la víctima del delito materia de proceso, ni tampoco uno que se ubique a menos de 300 metros del domicilio donde reside la víctima.

3.4. El juez, adicionalmente, puede imponer todas las medidas o reglas de conducta que considere necesarias para asegurar la presencia del imputado en el desarrollo del proceso en su contra.

Artículo 4. Revisión de oficio de la prisión preventiva por delitos excluidos

4.1. Los jueces de investigación preparatoria a nivel nacional, en un plazo máximo de quince (15) días luego de promulgada la presente norma, revisan de oficio la necesidad de mantener o no la medida de prisión preventiva impuesta en todos los procesos que tenga a su cargo, y que no se encuentren en los supuestos de los artículos 2 y 3.

4.2. En caso proceda la variación de la medida de prisión preventiva, el Juez debe emitir la resolución correspondiente e imponer las reglas de conducta que estime convenientes, a fin de asegurar los fines del proceso penal.

Para efectos de esta revisión, el Juez debe valorar como elementos de convicción, que:

- a) El procesado cuenta con un plazo de prisión preventiva ampliada una o más veces, sin fecha programada y notificada para el inicio de juicio oral.
- b) El solicitante se encuentre dentro del grupo vulnerable de especial riesgo al COVID-19, según las disposiciones del Ministerio de Salud, incluyendo madres internas con hijos.

- c) El riesgo a la vida y la afectación a la salud de las internas e internos procesados, y el riesgo de contagio y propagación al COVID-19 al interior de los establecimientos penitenciarios.
- d) Las medidas limitativas a la libertad de tránsito dictadas en el Estado de Emergencia Nacional y Estado de Emergencia Sanitaria que disponen el aislamiento social obligatorio, inmovilización social obligatoria, cierre de fronteras.

4.3. En ningún supuesto el domicilio donde se cumple la medida que se imponga puede ser el mismo domicilio donde reside la víctima del delito materia de proceso, ni tampoco uno que se ubique a menos de 300 metros del domicilio donde reside la víctima.

Artículo 5. Revocación de la cesación de prisión preventiva

La revocación de la cesación de la prisión preventiva dispuesta al amparo de los artículos 2 al 4 de la presente norma, se rige por lo dispuesto en el artículo 285 del Código Procesal Penal.

CAPÍTULO II CONVERSIÓN AUTOMÁTICA DE LA PENA Y SIMPLIFICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE BENEFICIOS PENITENCIARIOS

Artículo 6. Conversión de pena privativa de libertad no mayor a ocho (08) años

Se dispone la conversión de la pena privativa de la libertad por la pena de prestación de servicios a la comunidad, para las condenadas y los condenados con pena privativa de la libertad no mayor a ocho (08) años, a razón de tres días de privación de libertad por un día de servicio a la comunidad.

La ejecución de la pena de servicios a la comunidad se inicia hasta después del levantamiento del Estado de Emergencia Sanitaria.

Artículo 7. Improcedencia de la conversión de pena

7.1. La conversión automática no procede en el caso de los internos e internas sentenciados y sentenciadas por cualquiera de los siguientes delitos previstos en el Código Penal y leyes especiales:

- a) Título I, Delitos Contra la Vida, el Cuerpo y la Salud: artículos 107, 108, 108-A, 108-B, 108-C, 108-D, 121-B y 122-B.
- b) Título III, Delitos Contra la Familia: artículo 149.
- c) Título IV, Delitos Contra la Libertad: artículos 152, 153, 153-A, 153-B, 153-C, 153-D, 153-F, 153-G, 153-H, 153-I, 153-J, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 176-A, 176-B, 176-C, 177, 179, 183, 183-A y 183-B.
- d) Título V, Delitos Contra el Patrimonio: artículos 189 y 200.
- e) Título XII, Delitos Contra la Seguridad Pública: artículos 279, 289, 290, 291, 296-B, 297 y 303-A.
- f) Título XIV, Delitos contra la Tranquilidad Pública: artículos 316, 316-A, 317, 317-A y 317-B.
- g) Título XIV-A, Delitos contra la Humanidad, artículos 319, 320 y 321.
- h) Título XVI, Delitos contra los Poderes del Estado y el Orden Constitucional, artículos 346 y 347.





Proyecto de Ley

- i) Título XVIII, Delitos contra la Administración Pública, artículos 381, 382, 383, 384, 385, 387, 388, 389, 390, 391, 392, 393, 393-A, 394, 395, 395-A, 395-B, 397, 397-A, 398, 399, 400 y 401.
- j) Los delitos previstos en el Decreto Ley N° 25475 y sus modificatorias.
- k) Lavado de activos (Decreto Legislativo 1106, artículos 1-6).

7.2. Se excluye aquellos que cuentan con otra sentencia condenatoria con pena privativa de libertad efectiva vigente o proceso penal pendiente con mandato de detención a nivel nacional.

Artículo 8. Procedimiento simplificado para la evaluación de beneficios penitenciarios de semilibertad y liberación condicional.

8.1. El Director de cada establecimiento penitenciario, de oficio, conforma los expedientes electrónicos de semilibertad y liberación condicional de los internos e internas que se encuentren en las etapas de tratamiento de mínima y mediana seguridad del régimen cerrado ordinario, y no figuren prohibidos del otorgamiento de los mismos conforme al artículo 50 del Código de Ejecución penal.

El expediente de semilibertad y liberación condicional debe contener la siguiente documentación:

- a) Antecedentes judiciales;
- b) Informe que acredite el cumplimiento de la tercera parte de la pena para los casos de semilibertad y la mitad de la pena para los casos de liberación condicional
- c) Documento que acredite que se encuentra ubicado en las etapas de tratamiento de mínima o mediana seguridad del régimen cerrado ordinario.

Una vez conformados los expedientes electrónicos, el Consejo Técnico Penitenciario los remite inmediatamente a la mesa de partes virtual del Poder Judicial, desde la cual se derivan, en el día y bajo responsabilidad, a los juzgados a cargo de la ejecución de la sentencia.

8.2. Recibido el expediente virtual, el juez, dentro del plazo de un día calendario, evalúa si el expediente electrónico de semilibertad y libertad condicional cuenta con la documentación señalada en el primer párrafo y se encuentra completo. En caso de no estarlo, comunica al Instituto Nacional Penitenciario a efectos de subsanar la omisión en un plazo máximo de un día calendario, bajo responsabilidad.



- 8.3. Una vez completo el expediente electrónico, el Juez puede citar a una audiencia virtual, única e inaplazable. La citación al solicitante se realiza a través de la mesa de partes virtual del Instituto Nacional Penitenciario, que a su vez comunica en forma inmediata al Director del Establecimiento Penitenciario, para que informe a la interna o al interno y programe el desarrollo de la misma. El Juzgado convoca al Ministerio Público para la realización de audiencia virtual, a través de su mesa de partes virtual.
- 8.4. Vencido el plazo para que el Ministerio Público se pronuncie, el Juez resuelve con o sin pronunciamiento de la fiscalía, en el plazo de tres (03) días. La audiencia virtual es única e inaplazable, y se realiza con la interna o interno solicitante del beneficio y el representante del Ministerio Público. La inasistencia de este último, no limita ni invalida la realización de la misma.
- 8.5. La audiencia virtual tiene por finalidad que el juez forme criterio sobre la pertinencia de la solicitud de semilibertad y libertad incondicional. En caso el juez estime procedente y otorgue el beneficio penitenciario correspondiente, establece, en forma conjunta o alternada, las reglas de conducta previstas en el artículo 55 del Código de Ejecución Penal.

Artículo 9. Revocación de la conversión de pena y de los beneficios penitenciarios

- 9.1. Iniciado el periodo de ejecución, a la condenada o al condenado que no cumpla injustificadamente con la prestación del servicio asignado, se le revoca la conversión, previo apercibimiento judicial, debiendo ejecutarse el resto de la pena privativa de la libertad fijada en la sentencia.
- 9.2. Revocada la pena de servicios comunitarios, se descuenta la pena cumplida con la equivalencia de una jornada de servicio a la comunidad por tres (03) días de pena privativa de libertad.
- 9.3. Ejecutada la liberación por cualquier beneficio penitenciario, el incumplimiento de cualquiera de las reglas de conducta impuestas conlleva la revocación inmediata del beneficio otorgado.

TITULO III

MEDIDAS EXCEPCIONALES PARA LOS ADOLESCENTES PRIVADOS DE SU LIBERTAD

CAPÍTULO ÚNICO

CESACIÓN Y VARIACIÓN DE LAS MEDIDAS

Artículo 10. Cesación de la medida de internación preventiva

Se dispone la cesación de la medida preventiva de internación que las y los adolescentes vienen cumpliendo en un centro juvenil, siempre que la medida no haya sido impuesta en un proceso por cualquiera de las siguientes infracciones a la ley penal, establecidas en el Libro Segundo, Parte Especial del Código Penal y leyes especiales, de ser el caso:

- a) Título I, Delitos Contra la Vida, el Cuerpo y la Salud: artículos 107,108,108-A,108-B,108-C, 108-D.
- b) Título IV, Delitos Contra la Libertad: artículos 152, 170,171,172,173,174,175 y 177.
- c) Título V, Delitos Contra el Patrimonio: artículo 200.



Proyecto de Ley

d) Los delitos previstos en el Decreto Ley N° 25475 y modificatorias.

Artículo 11. Variación de la medida socioeducativa de internación

11.1. Se dispone la variación de la medida socioeducativa de internación no mayor de seis años, por la sanción de prestación de servicios a la comunidad de las y los adolescentes que se encuentren privados de su libertad en un centro juvenil.

11.2. No procede la variación de la medida socioeducativa en los casos en que el o la adolescente haya sido sentenciado o sentenciada por la comisión de las siguientes infracciones a la ley penal establecidas en el Libro Segundo, Parte Especial del Código Penal y leyes especiales, de ser el caso:

- a) Título I, Delitos Contra la Vida, el Cuerpo y la Salud: artículos 107, 108, 108-A, 108-B, 108-C, 108-D.
- b) Título IV, Delitos Contra la Libertad: artículos 152, 170, 171, 172, 173, 174, 175 y 177.
- c) Título V, Delitos Contra el Patrimonio: artículo 200.
- d) Delitos previstos en el Decreto Ley N° 25475 y modificatorias.

11.3. La ejecución de la sanción de servicios a la comunidad se suspende hasta después de la conclusión del Estado de Emergencia Sanitaria.

TÍTULO IV

PROCEDIMIENTO ESPECIAL PARA EJECUCIÓN DE MEDIDAS EXCEPCIONALES

CAPÍTULO I

PROCEDIMIENTO ESPECIAL PARA LA CESACIÓN DE LA PRISIÓN PREVENTIVA DE MÍNIMA LESIVIDAD Y CONVERSIÓN DE PENA

Artículo 12. Listas de egresos

El Instituto Nacional Penitenciario, en un plazo máximo de siete (07) días hábiles, identifica y remite por vía electrónica a la Presidencia de cada Corte Superior del país, con copia a la Presidencia del Poder Judicial, la lista nominal de internas e internos procesados y

sentenciados, por establecimiento penitenciario, según corresponda; que cumplan con las condiciones que se requieren para acceder a las medidas establecidas por la norma.

Artículo 13. Conformidad de egresos

- 13.1. El juez de emergencia penitenciaria recibe el listado nominal de población penitenciaria que cuenta con mandato de prisión preventiva o sentencia condenatoria emitida en la jurisdicción de la Corte Superior a la que pertenece y traslada de inmediato, por medio electrónico, a su homólogo del Ministerio Público, quien en el plazo de las 48 horas, improrrogables, emite y traslada por vía virtual la correspondiente disposición de conformidad de egresos al juez de emergencia penitenciaria.
- 13.2. En caso el fiscal de emergencia penitenciaria identifique a algún interno o interna que no se encuentre dentro de los supuestos de la norma, presenta oposición del egreso en la misma disposición de conformidad de egreso, sin más requisito que adjuntar la documentación que sustenta su oposición.
- 13.3. Si el fiscal no emite disposición de oposición o de conformidad en el plazo previsto, el juez de emergencia penitenciaria se encuentra expedito a emitir la resolución judicial colectiva, aún si no cuenta con la posición del Ministerio Público.

Artículo 14. Resolución judicial colectiva

- 14.1. Recibida la disposición de conformidad de egresos, el juez de emergencia penitenciaria, con la razón del especialista judicial de haberse identificado todos los expedientes judiciales y juzgados de origen de los procesados y procesadas y haber verificado e individualizado a través del Sistema de Registro Nacional de Identificación y Registro Civil, a cada uno de los que se encuentra en los supuestos de la norma, emite las siguientes resoluciones colectivas:
 - a) De cesación de la prisión preventiva y su variación por comparecencia con restricciones, de acuerdo con las disposiciones del artículo 2 de la presente norma, y dispone la ejecución de la inmediata libertad de todos los procesados y procesadas identificados en la resolución.
 - b) De variación de la pena privativa de la libertad efectiva por la pena de prestación de servicios a la comunidad, de acuerdo con las disposiciones del artículo 6 de la presente norma y dispone la ejecución de la inmediata libertad de todos los condenados y condenadas identificados en la resolución.
- 14.2. Dentro de las 24 horas de emitidas las resoluciones descritas en el artículo anterior, el juez de emergencia penitenciaria, notifica de forma electrónica al Instituto Nacional Penitenciario para su ejecución en el término de 48 horas, bajo responsabilidad de ser denunciado por desobediencia a la autoridad y omisión o retardo de funciones.
- 14.3. En este mismo término, el juez de emergencia penitenciaria notifica a la Presidencia de la Corte Superior a la que pertenece, las resoluciones mencionadas en el numeral 1, a fin de que se dicten las medidas pertinentes para que cada juzgado competente registre las medidas en los expedientes judiciales correspondientes y efectivice el seguimiento de las reglas de conductas impuestas, de ser el caso.





Proyecto de Ley

Artículo 15. Ejecución de Liberación

Notificado el Instituto Nacional Penitenciario, con las resoluciones colectivas, ejecuta la liberación de todos los internos o internas, de acuerdo al protocolo de excarcelación y salubridad pertinente en el término de 48 horas.

CAPÍTULO II

PROCEDIMIENTO ESPECIAL PARA LOS ADOLESCENTES PRIVADOS DE SU LIBERTAD

Artículo 16. Listas de egresos

El Programa Nacional de Centros Juveniles, en un plazo máximo de tres (03) días hábiles, identifica y remite por vía electrónica a la Presidencia de cada Corte Superior del país, con copia a la Presidencia del Poder Judicial, la lista nominal de adolescentes procesados y sentenciados, por Centros Juveniles, según corresponda, que cumplan con acceder a las medidas excepcionales establecidas por la presente norma.

Artículo 17. Conformidad de egresos

- 17.1. El juez de emergencia del sistema de adolescentes en conflicto con la ley penal, recibe el listado nominal de adolescentes que cuentan con medida de internación preventiva o sentencia condenatoria emitida en la jurisdicción de la Corte Superior a la que pertenece y traslada de inmediato, por medio electrónico, a su homólogo del Ministerio Público, quien en el plazo de las 24 horas emite y traslada por vía electrónica la correspondiente disposición de conformidad de egresos.
- 17.2. En caso el fiscal de emergencia del sistema de adolescentes en conflicto con la ley penal identifique algún adolescente que no se encuentre dentro de los supuesto de la norma, presenta oposición del egreso en la misma disposición de conformidad de egreso, sin más requisito que adjuntar la documentación que demuestre que se encuentra internado por alguno de los delitos excluidos de la presente norma.
- 17.3. Si el fiscal no emite disposición de oposición o de conformidad en el plazo previsto, el Juez de emergencia penitenciaria se encuentra expedito a emitir la Resolución judicial colectiva, aún si no cuenta con la posición del Ministerio Público.



M. Larrea S.

Artículo 18. Resolución judicial colectiva

18.1. Recibida la disposición de conformidad de egresos, el Juez de emergencia del sistema de adolescentes en conflicto con la ley penal, con la razón del especialista judicial de haberse identificado todos los juzgados de origen y los expedientes judiciales de los adolescentes y haber verificado e individualizado a través del Sistema de Registro Nacional de Identificación y Registro Civil, a cada uno de ellos, emite las siguientes resoluciones colectivas:

- a) De cesación de la medida de internación preventiva, de acuerdo con las disposiciones del artículo 11 de la presente norma, y dispone la ejecución de la inmediata libertad de todos los adolescentes identificados en la resolución.
- b) De variación de la medida socioeducativa de internamiento por la sanción de prestación de servicios a la comunidad, de acuerdo con las disposiciones del artículo 12 de la presente norma y dispone la ejecución de la inmediata libertad de todos los adolescentes identificados en la resolución.

18.2. Dentro de las 24 horas de emitidas las resoluciones descritas en el artículo anterior, el juez de emergencia del sistema de adolescentes en conflicto con la ley penal, notifica por medio electrónico al Programa Nacional de Centros Juveniles para su ejecución en el término de 48 horas, bajo responsabilidad de ser denunciado por desobediencia a la autoridad y omisión o retardo de funciones.

18.3. En este mismo término, el juez de emergencia del sistema de adolescentes en conflicto con la ley penal notifica a la Presidencia de la Corte Superior a la que pertenece, las resoluciones mencionadas en el numeral 1., a fin de que se dicten las medidas pertinentes para que cada juzgado competente, registre las medidas en los expedientes correspondientes.

Artículo 19. Ejecución de Liberación

Notificado el Programa Nacional de Centros Juveniles, con las resoluciones colectivas, ejecuta la liberación de todos los adolescentes, de acuerdo al protocolo de excarcelación y salubridad pertinente, en el término de 48 horas.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Grupo Técnico de coordinación

Dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a la entrada en vigencia de la presente norma, el Poder Judicial, el Ministerio Público y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos nombran a dos representantes con perfil técnico, y con acceso directo e inmediato a la información documental de sus entidades, que se constituyen como puntos focales de coordinación que permitan resolver, en el plazo máximo de 24 horas, cualquier problema operativo que, los jueces y fiscales a cargo de ejecutar la presente norma, le trasladen a fin de darles solución inmediata.

SEGUNDA. Disposiciones de operatividad

Dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a la entrada en vigencia de la presente norma, la Presidencia del Poder Judicial asegura que cada Corte Superior del país designe a los jueces de emergencia penitenciaria y jueces de emergencia de centros juveniles, y sus respectivos asistentes judiciales, que se encargan de la aplicación de los procedimientos especiales establecidos en la presente norma. Asimismo, asegura que cada juez cuente con

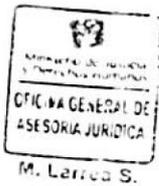




Proyecto de Ley

los medios electrónicos y correo institucional para el traslado rápido y eficiente de la información, resoluciones y disposiciones.

En el mismo plazo, el Ministerio Público asegura las designaciones de los fiscales de emergencia penitenciaria y de emergencia de centros juveniles, en cada distrito judicial del país, que se encargan de conocer los procedimientos regulados en la presente norma. Asimismo, asegura que cada fiscal cuente con los medios electrónicos y correo institucional para el traslado rápido y eficiente de la información, resoluciones y disposiciones.



TERCERA. Prisión preventiva dictada posteriormente

En aquellos casos en que correspondiera solicitar prisión preventiva posterior a la presente norma, el Ministerio Público y Poder Judicial tomarán en cuenta los criterios establecidos en la presente ley y hasta que dure la vigencia de la norma.

CUARTA. Aplicación supletoria

En todo lo no previsto en la presente norma se aplican las disposiciones generales del Código Procesal Penal, el Código de Niños y Adolescentes y el Código de Responsabilidad Penal del Adolescente, en tanto no se contrapongan a esta.

QUINTA. Vigilancia electrónica

En caso el Poder Judicial disponga la cesación de la prisión preventiva de un interno bajo los supuestos de los artículos 3 y 4 de la norma, y se imponga la medida de vigilancia electrónica, el costo de la implementación del dispositivo es asumido íntegramente por el Instituto Nacional Penitenciario.

SEXTA. Vigencia

La presente ley tiene vigencia durante la Emergencia Sanitaria declarada mediante Decreto Supremo N° 008-2020-SA, Decreto Supremo que declara en Emergencia Sanitaria a nivel nacional por el plazo de noventa (90) días calendario y dicta medidas de prevención y control del COVID-19, y de sus prórrogas, en caso así se disponga.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA

ÚNICA. Modificación del tercer párrafo del artículo 46-B del Código Penal

Modifícase el tercer párrafo del artículo 46-B del Código Penal, en los siguientes términos:

“Artículo 46-B. Reincidencia.

(...)

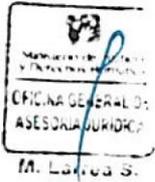
El plazo fijado para la reincidencia no es aplicable a los delitos previstos en los capítulos IX, X y XI del Título IV del Libro Segundo y en los artículos 107, 108, 108-A, 108-B, 108-C, 108-D; 121, segundo párrafo, 121-B, 152, 153, 153-A, 153-B, 153-C; 173, 173-A, 186, 189, 195, 200, 297, 317-A, 319, 320, 321, 325, 326, 327, 328, 329, 330, 331, 332 y 346 del Código Penal, el cual se computa sin límite de tiempo. En estos casos, el juez aumenta la pena en no menos de dos tercios por encima del máximo legal fijado para el tipo penal, sin que sean aplicables los beneficios penitenciarios de semilibertad y liberación condicional. ***Tampoco se aplica el plazo fijado para la reincidencia si el agente previamente beneficiado por una gracia presidencial o por una norma especial de liberación, incurre en nuevo delito doloso; en estos casos el juez aumenta la pena hasta en una mitad por encima del máximo legal fijado para el tipo penal.***

(...)


MARTÍN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO
Presidente de la República


VICENTE ANTONIO ZEBALLOS SALINAS
Presidente del Consejo de Ministros

l



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

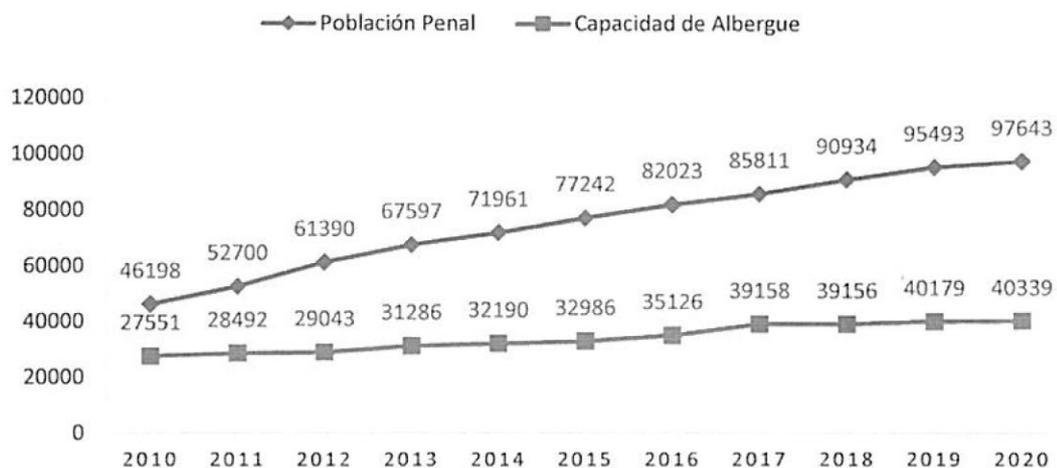
I. Población masiva y riesgo de contagio de COVID-19

El contexto de contagio generalizado por COVID-19 exige evaluar la situación de los recintos carcelarios, cuya característica común es la gran acumulación de personas de manera permanente, dada la sobrepoblación penitenciaria existente. La aglomeración, como tal, hace que en la interacción común, las personas resulten sobreexpuestas, más aún cuando la capacidad de albergue posee dimensiones reducidas e insuficientes. Este es el caso de los establecimientos penitenciarios y de los centros juveniles, cuyas condiciones comprometen estrechamente las dinámicas de los ámbitos más básicos de la vida, desde los lugares para comer hasta los lugares para dormir, sin excepciones, durante todos los días de convivencia. Se trata de instituciones totales cuyas características innatas, expone Goffman, radican en la compañía inmediata entre miembros y un compartir inevitable de espacios¹.

La situación de las unidades de albergue en las que habitan las personas privadas de libertad en el Perú, evidencia lo agudizada que se encuentra la problemática del hábitat y, por lo mismo, el nivel de riesgo de contagio al que pueden estar expuestos los internos e internas, tanto adultos como adolescentes. 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.



POBLACIÓN PENITENCIARIA VS CAPACIDAD DE ALBERGUE



Fuente: INPE

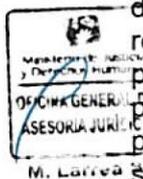
Del mismo modo se problematizan las dimensiones en los Centros Juveniles; si bien presentan una población interna mucho menor a la penitenciaria, también cuentan con una capacidad de albergue mucho más reducida. En tal sentido, proporcionalmente, su situación de saturación no es tan diferente a la de los establecimientos para adultos. Mientras su capacidad actual a nivel nacional está diseñada para 1665 adolescentes, la población alcanza las 2181 personas, una trayectoria de ascenso poblacional que se ha ido acumulando en la última década. El

¹ GOFFMAN, Erving. Internados. Traducción de María Antonieta Oyuela de Grant, Amorrortu, segunda reimpresión, Buenos Aires, 2012, p. 21.

desborde del hábitat radica en más de 500 personas, lo cual expone un escenario de riesgo permanente. Por más que las personas jóvenes sean consideradas como las menos propensas -cualitativamente- a los efectos graves de una infección por COVID-19, lo cierto es que la condición de reclusión a la que se encuentran sometidas, las presenta como potenciales víctimas de contagio generalizado.

En tal sentido, existe una condición objetiva de riesgos sanitarios colectivos que afecta gravemente a las personas internas en establecimientos penitenciarios y en centros juveniles; y que, por lo mismo, se requieren medidas excepcionales para flexibilizar procedimientos, reducciones de plazos, reevaluaciones de necesidad de medidas especiales y restrictivas, adopción de recursos de liberaciones tempranas y ejecuciones inmediatas de acciones de deshacinamiento, etc. Por ello, corresponde flexibilizar formalidades institucionales y jurídicas cuyos cursos regulares generan demoras en coordinaciones y ejecución de medidas, ponderando prioritariamente la necesidad de protección de la vida, la salud y la integridad de las personas privadas de su libertad. .

Además del escenario crítico que produce la pandemia, corresponde precisar que la promoción de egresos penitenciarios forma parte de una estrategia alternativa de des-inhumanización de las prisiones, para neutralizar oportunamente las complicaciones institucionales que ha mostrado históricamente. Esta meta, señala Baratta, está constituida "por la ampliación del sistema de medidas alternativas, por la ampliación de las formas de suspensión condicional y de libertad condicional, de la introducción de formas de ejecución de la pena de detención en régimen de semilibertad, de los experimentos válidos y de la extensión de sistemas de permisos, a una revalorización en todo sentido del trabajo carcelario"². Mecanismos que la presente propuesta focaliza y que permiten dosificar el desborde de criminalización que se proyecta en el hacinamiento de los establecimientos penitenciarios. Con este modelo, como señalan Devoto y Juliano, no se pretende la supresión del sistema penal, sino que se intenta redefinirlo y direccionarlo a un más eficiente y racional desenlace de resolución de conflictos³.



II. Riesgo de contagio y pulsión de violencia en recintos de privación de libertad

Este tipo de situaciones críticas agobia drásticamente la actitud de la población interna, la cual se exacerba por el temor al contagio del virus y los efectos graves que este puede conllevar. La saturación de los espacios convulsiona sus expectativas, convirtiendo las condiciones de estadía en su preocupación principal. Las esferas personales friccionan constantemente, alimentando la hostilidad en la convivencia con los agentes de seguridad y entre los propios internos y las propias internas. El nivel de agobio asciende en el marco del automatismo y la cotidianeidad que los hace vivir con antagonismos, miedos y odios interpersonales e intergrupales⁴. Esta realidad es la que dinamiza comúnmente los conatos de protestas, reyertas y motines, los cuales han presentado particular agresividad en la última semana en diversos recintos de privación de libertad para adultos y adolescentes, producto del temor que impregna la coyuntura.

Es de esta forma que se explica el nivel de convulsión al interior de los establecimientos donde residen las personas privadas de libertad. El hacinamiento latente conjugado con el temor al contagio han afectado las razones pacíficas del hábitat, aún cuando se adopten medidas de

² BARATTA, Alessandro. Observaciones sobre las funciones de la cárcel en la producción de las relaciones sociales de desigualdad *en* Baratta, Alessandro. Criminología y Sistema Penal (compilación in memoriam), Editorial B de F, Montevideo-Buenos Aires, 2004, p. 372.

³ DEVOTO, Eleonora y JULIANO, Mario Alberto. Un sistema penal alternativo. Hacina la abolición de la violencia institucional *en* Postay, Maximiliano (Compilador). El Abolicionismo penal en América Latina. Imaginación no punitiva y militancia, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2012, p. 115.

⁴ NEUMAN, Elías. Los que viven del delito y los otros. La delincuencia como industria, tercera edición, Temis, Bogotá, 2005, p. 152.



15

cuidado para prever y reducir, en la medida de lo posible, las condiciones de propagación y contagio al COVID-19. En estas condiciones, el control y la seguridad en los recintos son debilitados, generando altercados permanentes. Sobre el particular, destaca Del Olmo:

*"Esta condición de hacinamiento es responsable del incremento tan frecuente de informes sobre motines, rebeliones, muertes, métodos inhumanos de alimentación y contaminación del virus del SIDA, todo lo cual constituye graves violaciones tanto a las Reglas Mínimas para el Tratamiento del Recluso de las Naciones Unidas como a los Derechos Humanos Fundamentales. Al mismo tiempo, resulta imposible clasificar o separar procesados y condenados por falta de espacio."*⁵

El espiral de violencia en el contexto carcelario hacinado requiere una intervención inmediata. La omisión de un tratamiento permanente de este fenómeno poblacional durante la última década solo ha logrado afianzar el deterioro humano consustancial al hábitat de los recintos privativos de libertad. Como señala Foucault, el funcionamiento de las prisiones no es ajeno a suplementos punitivos que comprometen innatamente la integridad de los internos⁶.

Es necesario controvertir esta circunstancia y contener las repercusiones del encierro que resulta más complejas con la pandemia. A ello se suman las dudas sobre la efectividad del encierro frente a la incidencia delictiva, y las posturas que imputan a la pena su capacidad para duplicar el daño que produce el delito cometido⁷.

Asimismo, no es dato menor el impacto que tiene el hacinamiento en la salud de las personas privadas de libertad y en la atención óptima de su salud. Desde México, García-Guerrero expone que la sobreocupación de los recintos privativos de libertad puede suponer: "... b) un peligro para la salud psíquica y física de los presos; c) un riesgo para la salud pública; d) un ambiente de peligrosidad para los internos y para los profesionales penitenciarios; y e) un atentado contra los derechos humanos, en cuanto puede suponer un trato cruel o degradante"⁸.

La suficiencia, la calidad y la distribución de los recursos básicos son íntegramente afectadas cuando existe hacinamiento; las expectativas individuales y grupales son transgredidas constantemente, lo cual genera gran frustración y hostilización en la interacción. Huerta Díaz cuestiona que *"la sobrepoblación ha conducido a que los reclusos ni siquiera puedan gozar de las más mínimas condiciones para llevar una vida digna en la prisión, tales como contar con un camarote, con agua suficiente, con servicios sanitarios, con asistencia en salud, con visitas familiares en condiciones decorosas, etc."*⁹

Los problemas expuestos propios de la sobrepoblación de los Establecimientos Penitenciarios se exacerban con mayor crudeza en las condiciones de pandemia que experimentamos actualmente en el marco de la expansión generalizada del COVID-19. La convulsión se sobrecarga por el temor y la angustia, y las dificultades de contar con atención óptima debido a la gran dimensión de la población interna. Corresponde, en tal sentido, evitar inmediatamente la sobreexposición de la salud y la integridad de las personas privadas de libertad, por lo cual es necesario adoptar medidas drásticas que neutralicen rápida y eficazmente los defectos

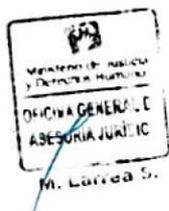
⁵ DEL OLMO, Rosa. ¿Por qué el actual silencio carcelario? en Revista de derecho Penal y Criminología, N° 7, 2012, p. 300.

⁶ FOUCAULT, Michel. Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión, Traducción de Aurelio Garzón del Camino, Siglo XXI editores, 9na. reimpresión, Buenos Aires, 2018, p. 25.

⁷ ESTRADA ROIG, Rodrigo. Política criminal neoliberal y ejecución de la pena en Giamberardino, André; Estrada Roig, Rodrigo y Salo de Carvalho (Orgs.). Cárcere sem Fábrica. Escritos em homenagem a Massimo Pavarini, Editora Revan, Río de Janeiro, 2019, p. 47.

⁸ GARCÍA-GUERRERO, Marco A. Sobreocupación en los Centros Penitenciarios y su impacto en la salud en Revista Española de Sanidad Penitenciaria, 14, 2012, p. 110.

⁹ HUERTA DÍAZ, Omar. Sistema Penal y Hacinamiento Carcelario. Análisis al estado de cosas inconstitucionales en las prisiones colombianas en Revista Jurídica Derecho, Volumen 2, N° 3 Julio – Diciembre, 2015, p. 19 y s.



institucionales y la afectación de derechos que provoca el hacinamiento, sin hacer diferencias en la situación jurídica de los internos y de las internas.

III. Egreso penitenciario como medida humanitaria de deshacinamiento de recintos de privación de libertad

Ante el riesgo de contagio masivo en los recintos privativos de libertad debido a la saturación de espacios provocado por el hacinamiento, resulta urgente generar, en el contexto de la emergencia sanitaria, egresos inmediatos que permitan dosificar espacios y, así evitar mantener posibles focos infecciosos que atenten contra la salud, la integridad y la vida de internos e internas.

III.1. Cesación de la prisión preventiva e internamiento preventivo, y revisión de casos por delitos graves

Una medida prioritaria, al respecto, es la cesación de la prisión preventiva, restringiendo la medida para aquellos internos y aquellas internas que no estén procesados por delitos considerados graves y no tengan una sentencia condenatoria efectiva o un mandato de prisión preventiva vigente; específicamente, se hace referencia a los delitos regulados en el Código Penal y leyes especiales que se señalan a continuación:

- a) Título I, Delitos Contra la Vida, el Cuerpo y la Salud: arts. 107, 108, 108-A, 108-B, 108-C, 108-D, 121-B y 122-B.
- b) Título IV, Delitos Contra la Libertad: arts. 152, 153, 153-A, 153-B, 153-C, 153-D, 153-F, 153-G, 153-H, 153-I, 153-J, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 176-A, 176-B, 176-C, 177, 179, 183, 183-A y 183-B.
- c) Título V, Delitos Contra el Patrimonio: arts. 189 y 200.
- d) Título XII, Delitos Contra la Seguridad Pública: arts. 279, 289, 290, 291, 296-B, 297 y 303-A.
- e) Título XIV, Delitos contra la Tranquilidad Pública: arts. 316, 316-A, 317, 317-A, 317-B.
- f) Título XIV-A, Delitos contra la Humanidad, arts. 319, 320 y 321.
- g) Título XVI, Delitos contra los Poderes del Estado y el Orden Constitucional, arts. 346 y 347.
- h) Título XVIII, Delitos contra la Administración Pública, arts. 381, 382, 383, 384, 385, 387, 388, 389, 390, 391, 392, 393, 393-A, 394, 395, 395-A, 395-B, 397, 397-A, 398, 399, 400 y 401.
- i) Delitos previstos en el Decreto Ley N° 25475 y sus modificatorias.
- j) Lavado de activos (Decreto Legislativo 1106, arts. 1-6).

La focalización de este grupo se sustenta en la condición jurídica de los internos procesados y las internas procesadas, es decir, en la favorabilidad que le brinda la presunción de inocencia y en que el delito que se les imputa no afecta, de manera sobredimensionada, las expectativas de sanción que posee la sociedad. Cabe precisar también que se ha considerado mecanismos de reporte permanente del egresado con la autoridad judicial, de tal forma que, posteriormente, pueda continuarse con el curso regular del proceso.

Por su parte, se considera también la situación de las personas que no han sido incluidas en dicha medida de variación, aunque regulándose para su caso mayores mecanismos alternativos de restricción como el arresto domiciliario o la vigilancia electrónica. Para aquellas, se dispone que sus casos puedan ser revisados judicialmente, a pedido de parte, y cuando ello no suceda, de oficio. En estos casos se seguirá el procedimiento regular que admiten las normas procesales, debiendo el juez considerar adicionalmente los siguientes criterios de revisión:



- a) El procesado cuenta con un plazo de prisión preventiva ampliada una o más veces, sin fecha programada y notificada para el inicio de juicio oral.
- b) El solicitante se encuentra dentro del grupo de personas vulnerables de especial riesgo al COVID-19, según las disposiciones del Ministerio de Salud; incluyendo las madres internas con hijos.
- c) El riesgo a la vida y la afectación a la salud de las internas e internos procesados, y el riesgo de contagio y propagación al COVID-19 al interior de los establecimientos penitenciarios.
- d) La vigencia de las medidas limitativas a la libertad de tránsito dictadas en el Estado de Emergencia nacional y Estado de Emergencia Sanitaria que disponen, entre otras medidas, el aislamiento social obligatorio, inmovilización social obligatoria, cierre de fronteras.

En cuanto a adolescentes en conflicto con la ley penal, se considera la misma posibilidad de cesación de la medida cautelar personal, en este caso, el de cesación del internamiento preventivo. En este ámbito, se ha considerado la necesidad de un tratamiento diferenciado y la lógica socio-educativa con que atiende el sistema de reinserción a las personas menores de edad, por ello, se ha establecido una lista más breve de delitos excluidos de la cesación; en específico:

- a) Título I, Delitos Contra la Vida, el Cuerpo y la Salud: arts. 107,108,108-A,108-B,108-C, 108-D.
- b) Título IV, Delitos Contra la Libertad: art. 152, 170,171,172,173,174,175 y 177
- c) Título V, Delitos Contra el Patrimonio: art. 200
- d) Los delitos previstos en el Decreto Ley N° 25475 y modificatorias

Es necesario tomar en cuenta que la incidencia penal de adolescentes no se condice con la de adultos, en tanto las circunstancias de comisión suelen reducirla a expresiones de delincuencia común, a saber, despojo patrimonial o tráfico de productos clandestinos; y no delitos complejos como corrupción, lavado de activos, etc. De esta forma se explica que la lista también resulte menor a la que figura para adultos.

Por ello, en el caso de adolescentes no se excluye el supuesto de robo en modalidad de robo agravado porque en su caso la tipología presenta menor lesividad, ya que la forma en que los adultos realizan este mismo delito suele revestir un mayor grado de violencia y organización; lo que no sucede con los adolescentes.

El universo potencial de egreso que podría generar esta medida de cesación es de diez mil personas procesadas que actualmente se encuentran recluidas en centros juveniles o en establecimientos penitenciarios, conforme a los datos estadísticos que han brindado el INPE y el PRONACEJ.

II.2. Conversión de penas privativas de libertad y variación de medidas socioeducativas cerradas

Otra medida que se considera óptima es la conversión o variación de las penas privativas de libertad y de las medidas socioeducativas cerradas a medidas de servicio a la comunidad. En el primer caso, siempre que la sanción sea no mayor de ocho (08) años y en el segundo, no mayor de seis (06) años. De esta forma, se busca cubrir a aquellas personas internas que están recluidas por delitos o infracciones, cuya evaluación concreta de desvalor penal, ha merecido una sanción menor. Para este universo, al igual que para las prisiones e internamientos preventivos, se ha excluido a los mismos delitos o infracciones graves que afectarían seriamente las expectativas de sanción de la ciudadanía, en caso se produjese un egreso.



Sobre el particular, también se ha reparado en no exponer a adultos y a adolescentes que están exigidos de cumplir con la sanción alternativa de servicio a la comunidad, ante la propagación masiva de contagios de COVID-19 que acontece actualmente. En tal sentido, se considera pertinente que la ejecución de dichas sanciones se suspenda hasta después del levantamiento del Estado de Emergencia Sanitaria. Ya en este escenario posterior, se establece como supuesto de revocación el incumplimiento de la sanción de servicio a la comunidad.

II.3. Simplificación del procedimiento de otorgamiento de beneficios penitenciarios

Corresponde advertir que existe población penitenciaria condenada que actualmente se encuentra potencialmente apta para egresar por un beneficio penitenciario de egreso anticipado (liberación condicional o semilibertad), pero que, por la coyuntura de pandemia, que suspende forzosamente actividades regulares de carácter administrativo y judicial, se ve impedida de impulsar sus expedientes.

Se considera que tal coyuntura no debería ser óbice para evaluar a aquellos internos cuyo desempeño en los recintos de privación de libertad ha logrado que los ubiquen en etapas de tratamiento (internos ubicados en las etapas de mínima o mediana seguridad del régimen cerrado ordinario), que les permite optar por un beneficio penitenciario que redunde en su egreso. Por lo señalado, se considera pertinente establecer un nuevo escenario procedimental que, sin tergiversar el modo de evaluación que requería el procedimiento tradicional, pueda funcionar óptimamente con las limitaciones que la coyuntura presenta.

Un aspecto insoslayable es la necesidad de acudir a los mecanismos electrónicos y audiovisuales, tomando en cuenta la imposibilidad de movilización que presentan los diversos actores que pueden participar en una audiencia de evaluación de otorgamiento de beneficio penitenciario de egreso anticipado. Asimismo, se focaliza la presentación de documentos básicos que puedan resumir muy bien los aspectos sustanciales de evaluación que se presentan en un procedimiento tradicional. Se tratan de los siguientes:

- a) Antecedentes judiciales;
- b) Informe que acredite el cumplimiento de la tercera parte o la mitad de la pena impuesta a la sentenciada o sentenciado, según corresponda;
- c) Documento que acredite la ubicación en las etapas de tratamiento de mínima o mediana seguridad del régimen cerrado ordinario

IV. Test de proporcionalidad para validar la cesación de privaciones preventivas de la libertad

La medida de prisión preventiva busca garantizar la efectividad de la posible sentencia condenatoria futura; en ese sentido, se encuentra vinculada al aseguramiento del derecho a la ejecución de las decisiones judiciales de las presuntas víctimas y del efectivo ejercicio de la potestad punitiva del Estado.

Sin embargo, como hemos señalado a lo largo de la exposición de motivos, la actual coyuntura producida por el COVID-19 revela la imperiosa necesidad de asegurar la ejecución de las decisiones judiciales, a través de mecanismos alternativos a la prisión preventiva, a fin de asegurar la protección efectiva de los derechos fundamentales, que peligran de manera cierta e inminente debido a la alta propagación del referido virus y a las dificultades para hacerle frente.

Atendiendo a ello, los supuestos planteados para la variación de la medida de prisión preventiva y la conversión automática de la pena por medidas menos restrictivas tienen asidero constitucional debido a que comulgan los bienes constitucionales antes descritos con la protección de los derechos fundamentales (como la vida, salud e integridad, entre otros) de las personas privadas de su libertad.



Ello se verifica en tanto la medida propuesta **satisface los subprincipios que integran el test de proporcionalidad en la limitación de los derechos**, tal como se verifica a continuación:

a) Subprincipio de idoneidad: La medida tiene por finalidad garantizar los derechos a la salud, integridad y vida de las personas procesadas que se encuentran reclusas en los establecimientos penitenciarios, en donde, debido a la situación de hacinamiento, presentan un alto riesgo de contagio de COVID-19, el cual puede afectar severamente los derechos antes señalados, sobre los cuales el Estado tiene el deber de promover y resguardar (artículo 44 de la Constitución).

Al respecto, es necesario señalar que el escenario que origina la presente norma se circunscribe a uno de anormalidad constitucional, producida con motivo del COVID-19, calificado como pandemia por la Organización Mundial de la Salud (OMS). Esta circunstancia originó la emisión del Decreto Supremo N° 008-2020-SA (Decreto Supremo que declara en emergencia sanitaria a nivel nacional por el plazo de noventa días calendario y dicta medidas de prevención y control del COVID-19) y del estado de emergencia nacional, declarado por el Decreto Supremo N° 044-2020-PCM y prorrogado por los Decretos Supremos N° 051-2020-PCM, N° 064-2020-PCM y N° 075-2020-PCM.

En dicho contexto, la variación de la prisión preventiva o la conversión de la pena, bajo determinados requisitos, de la medida de prisión preventiva por otra que no implique el internamiento de la persona, resulta idónea en tanto coadyuva a reducir el hacinamiento de los citados establecimientos, mejorando las condiciones de vida tanto para quienes sean excarcelados como para quienes se mantengan internados y para el personal penitenciario que brinda servicios en dichos centros, contribuyendo así a la vigencia de los derechos antes señalados, reduciendo el riesgo de contagio del COVID-19 entre dicha población, lo cual repercute de manera positiva sobre la salud pública.

b) Necesidad: A través del análisis del subprincipio de idoneidad, se acredita que las medidas propuestas son adecuadas para hacer frente a una circunstancia de carácter excepcional. En lo que respecta al análisis a través del subprincipio de necesidad, podemos afirmar que la variación de la prisión preventiva y la conversión de la pena en los casos propuestos constituye el medio menos gravoso de intervención sobre el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, la potestad punitiva del Estado y la independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional, con la finalidad de salvaguardar los derechos a la salud, integridad y a la vida de las personas privadas de su libertad.

Ello, porque ante el escenario excepcional, producido con motivo del estado de emergencia sanitaria y el estado de emergencia nacional, declarados a través de los Decretos Supremos N° 008-2020-SA y N° 044-2020-PCM, respectivamente, y ampliado este último por medio de los Decretos Supremos N° 051-2020-PCM, N° 064-2020-PCM y N° 075-2020-PCM, en línea con lo señalado anteriormente, nos encontramos frente a un escenario de anormalidad constitucional, producido con motivo del COVID-19, situación que demanda la adopción de medidas estatales dirigidas a la protección de los derechos fundamentales.

El actual estado de cosas hace que la aplicación del marco normativo vigente para la variación de las medidas coercitivas no resulte eficaz para la efectiva tutela de los derechos fundamentales antes mencionados, ya que carecen de la celeridad y simplicidad que se requiere para evitar daños irreparables para los mencionados derechos.

Asimismo, acudir al marco normativo vigente resultaría incompatible con la previsión del artículo 103 de la Carta Política de "expedir leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas", ya que esto último deviene en un deber de actuación por parte del Estado en



aras de preservar bienes jurídicos de suprema relevancia para nuestro orden constitucional, como son los derechos fundamentales a la vida, salud e integridad, comprendidos como condiciones básicas para el cumplimiento de los fines de la pena, previstos en el artículo 139 numeral 22) del Texto Fundamental.

Así las cosas, deviene en necesaria la adopción de medidas a nivel legislativo distintas a las previstas en nuestro ordenamiento, las cuales fueron pensadas para un escenario de normalidad constitucional, distinto al que actualmente se vive con motivo de la pandemia originada por el COVID-19.

Como ha establecido el Tribunal Constitucional a través del fundamento 19 de la sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2003-AI, tal declaratoria se produce con motivo “de una circunstancia fáctica peligrosa o riesgosa que exige una respuesta inmediata por parte del Estado. Esta situación anómala impone o demandada una solución casi instantánea, [requiriéndose medidas excepcionales, bajo riesgo] de producirse un grave daño que comprometa la estabilidad o supervivencia del Estado”¹⁰ y la vigencia efectiva de los derechos fundamentales.

Asimismo, resulta importante precisar que las medidas de variación de pleno derecho de la prisión preventiva o conversión automática de la pena se proponen únicamente para aquellos procesados o sentenciados, respectivamente, por delitos de menor lesividad. Si bien es cierto, que podría proponerse incluir a quienes son perseguidos por delitos de mayor gravedad, ello no se ha planteado porque si bien esta medida sí cumpliría la finalidad de deshacinamiento para tutelar el derecho a la vida y la salud, no superaría el examen de necesidad, ya que terminaría afectando seriamente la seguridad ciudadana.

Además, debemos señalar que las medidas propuestas procuran la coherencia interna de la Constitución, garantizando la defensa efectiva de los derechos fundamentales de sus destinatarios, pero además cumplen con salvaguardar la finalidad del proceso penal, la independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional, la tutela jurisdiccional efectiva y la potestad punitiva del Estado, las cuales no se ven menoscabados, ya que los medios para su materialización son variados atendiendo al estado de anormalidad constitucional sin anular su finalidad.

Asimismo, es menester destacar que atendiendo a que un estado de anormalidad constitucional se caracteriza por su temporalidad, las medidas propuestas se ajustan a dicho elemento, ya que no extenderán su vigencia más allá del término de esta situación que afecta severamente a nuestro Estado.

Cabe señalar además que las medidas propuestas satisfacen una serie de principios de interpretación constitucional, tales como el **principio de unidad de la Constitución**¹¹, como el **principio de concordancia práctica**, “en virtud del cual toda aparente tensión entre las propias disposiciones constitucionales [artículos 2, 7 y 139 numeral 22) vs. artículo 139 numeral 2 de la Carta] debe ser resuelta ‘optimizando’ su interpretación, es decir, sin ‘sacrificar’ ninguno de los valores, derechos o principios concernidos”¹².

Como se ha expresado, las medidas propuestas comulgan con el cumplimiento de ambos bloques de dispositivos constitucionales y, por lo tanto, atienden a sus objetivos, lo cual evita una situación de superposición de uno sobre otro, sino de armonización entre ambos.

El cumplimiento de esta condición es susceptible de ser analizada a través del **principio de función integradora**, por medio del cual “el ‘producto’ de la interpretación sólo podrá ser

¹⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 00017-2003-AI/TC, FJ. 19.

¹¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 05854-2005-PA/TC, FJ. 12 a).

¹² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 05854-2005-PA/TC, FJ. 12 b).

considerado como válido en la medida que contribuya a integrar, pacificar y ordenar las relaciones de los poderes públicos entre sí y las de éstos con la sociedad¹³. Como puede apreciarse, esta condición se verifica en la presente propuesta, ya que la misma responde a la necesidad de materializar plenamente la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad, para lo cual resulta imprescindible que el Estado adopte acciones concretas destinadas a ello, cuya realización no es posible de ser alcanzada a través de las medidas actualmente previstas por nuestro ordenamiento jurídico.

Siendo así, se acredita que la medida adoptada supera el análisis de necesidad, al no verificarse una medida distinta menos interventora de la garantía de independencia en la función jurisdiccional, el derecho a la ejecución de las decisiones judiciales y la potestad punitiva del Estado, atendiendo a la especial naturaleza de las cosas que ampara la emisión de esta norma, la misma que cesará en sus efectos cuando se revierta el actual estado anómalo, con lo cual se verifica plenamente que las medidas propuestas satisfacen el subprincipio de necesidad.

c) Proporcionalidad en sentido estricto: La proporcionalidad en sentido estricto, como señala el Tribunal Constitucional, se debe verificar si cuanto mayor es la intensidad de la intervención en un derecho o bien constitucionalmente protegido, mayor ha de ser el grado de realización u optimización de los derechos que se busca garantizar¹⁴.

Y es que no se puede soslayar que, tal como tiene dicho la Corte Interamericana de Derechos Humanos en reiterada jurisprudencia, que una medida como la prisión preventiva debe tener carácter excepcional y debe responder al principio de proporcionalidad¹⁵. Este criterio, reiterado también por nuestro Tribunal Constitucional¹⁶, determina que debe existir un equilibrio entre los derechos y bienes constitucionalmente protegidos que se busca tutelar y aquellos que se restringen.

En este caso, la medida propuesta se encuentra orientada a la satisfacción de los derechos a la salud, integridad y vida previstos en los artículos 7 y 2, inciso 1) de la Constitución de la población penitenciaria y del personal penitenciario, frente a la garantía de independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional (artículo 139, inciso 2), el derecho a la ejecución de las decisiones judiciales (artículo 139, inciso 3) y a la potestad punitiva del Estado, los cuales se buscan garantizar a través de las prisiones preventivas.

Respecto de los derechos cuya protección se busca garantizar, se verifica que una medida como la propuesta permitirá que estos egresen de establecimientos penitenciarios que presentan una situación de hacinamiento que favorecen el contagio del COVID-19 entre los internos e internas, suponiendo un grave riesgo para su salud. Asimismo, dicha enfermedad puede resultar en serias consecuencias para quienes la padecen, pudiendo desarrollar fibrosis pulmonar, insuficiencia cardíaca, insuficiencia hepática, cefalitis, entre otras afectaciones a la integridad de las personas¹⁷, e incluso pueden desembocar en el fallecimiento de la persona¹⁸.



¹³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 05854-2005-PA/TC, FJ. 12 d).

¹⁴ Sentencias del Tribunal Constitucional recaídas en los expedientes N°s 00045-2004-AI/TC, FJ 40; 00007-2006-PI/TC, FJ 41; 00579-2008-AA/TC, FJ 30.

¹⁵ Corte IDH. Caso Tibi v. Ecuador, Sentencia de 7 de septiembre de 2004, párr. 106; Caso Servellón García y otros v. Honduras, Sentencia de 21 de septiembre de 2006, párr. 88; Caso Yvon Neptune v. Haití, Sentencia de 6 de mayo de 2008, párr. 107; Caso Bayarri v. Argentina, Sentencia de 30 de octubre de 2008, párr. 69.

¹⁶ Sentencias del Tribunal Constitucional recaídas en los expedientes 04780-2017-PHC/TC y 0052-2018-PHC/TC (acumulado), FJ 35; 04163-2014-PHC/TC, FJ 8; 02386-2014-PHC/TC, FJ 8; 06099-2014-PHC/TC, FJ 5.

¹⁷ De acuerdo a las declaraciones de Pilar Mazzetti, titular del Comando de Operaciones COVID-19, del 9 de abril de 2020.

¹⁸ De acuerdo al Comunicado de N° 80 del Ministerio de Salud, a la fecha 854 personas han fallecido debido al COVID-19.

Es importante precisar que no solo los destinatarios de la medida se verán beneficiados positivamente con ella, sino que, al contribuir con la reducción del hacinamiento, se mejoran las condiciones para la salud, integridad y vida de las personas que permanecen en los establecimientos penitenciarios y del personal penitenciario.

Por otro lado, las medidas propuestas no inciden en la garantía de independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional, prevista en el artículo 132, inciso 2 de la Constitución, el cual prescribe prohíbe modificar o dejar sin efecto decisiones judiciales. Al respecto, se debe reparar en que la propuesta supone una modificación normativa de naturaleza procesal y resulta, por tanto, de aplicación inmediata, como ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional¹⁹, y como prescribe el artículo VII del Título Preliminar del Código Procesal Penal, que además no opera sobre el fondo del proceso, sino sobre una medida de naturaleza cautelar y por tanto variable.

En ese sentido, debe considerarse que si bien se varía la medida coercitiva adoptada inicialmente por un órgano jurisdiccional, ello no supone una intromisión en la función jurisdiccional misma, sino una medida normativa de carácter excepcional y que deja a salvo la vigencia de una medida coercitiva -aunque variándola-, con la finalidad de garantizar los derechos a la vida, a la salud y a la integridad de las personas. Máxime cuando ello no obsta a que con posterioridad se pueda solicitar al órgano jurisdiccional la variación de la medida coercitiva de justificarse la adopción de una medida más gravosa.

Tampoco se verifica que la medida propuesta afecte gravemente el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, en su dimensión de derecho a la ejecución de las decisiones judiciales. Ello por cuanto, si bien se busca garantizar dicho derecho a través de la prisión preventiva, este derecho no se encuentra necesariamente vinculado con la presencia de una medida coercitiva específica, sino que, de acuerdo a lo señalado líneas arriba, esta debe ser proporcional.

En ese sentido, la propuesta, al disponer la variación de la medida coercitiva, no la elimina, sino que, debido a la situación excepcional que se presenta en la actualidad, dispone que varíe para que esta resulte proporcional y no lesiva de los derechos a la salud, a la integridad y a la vida de los procesados y procesadas. De este modo, se sigue garantizando el futuro cumplimiento de una posible sentencia condenatoria.

Del mismo modo, la potestad punitiva del Estado, se mantiene incólume, pues la variación excepcional de la medida coercitiva, atendiendo a los requisitos previstos, no enerva que esta pueda continuar con las acciones orientadas a la persecución de los presuntos delincuentes, toda vez que el proceso continuará su trámite ordinario, permitiendo a las distintas instituciones del Estado que ejerzan sus respectivas competencias orientadas a dicha finalidad, sin que ello suponga mantener una situación de grave riesgo para la salud, integridad y vida de las personas.

Siendo ello así, se verifica que mientras la intervención en el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva y a la potestad punitiva del Estado es leve, la satisfacción de los derechos que se busca garantizar es elevada. Lo señalado puede resumirse en el siguiente cuadro:

Elevada satisfacción de los derechos	Intensidad de la intervención en los derechos y bienes constitucionalmente protegidos
a. Derecho a la salud: <ul style="list-style-type: none"> Permite que determinados procesados y/o sentenciados salgan de espacios hacinados 	a. Independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional

¹⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 02196-2002-HC/TC, FJ 8.

Elevada satisfacción de los derechos	Intensidad de la intervención en los derechos y bienes constitucionalmente protegidos
<p>en los cuales, debido a la aglomeración de personas, se facilita el contagio del COVID-19 con sus graves consecuencias para la salud.</p> <ul style="list-style-type: none"> Al posibilitar la excarcelación de las personas procesadas y/o sentenciadas que cumplan con los requisitos, se contribuye al deshacinamiento de los establecimientos penitenciarios, mejorando las condiciones para la salud de los internos que se mantengan al interior de los mismos, así como para el personal penitenciario que presta servicios en ellos. <p>b. Derecho a la integridad</p> <ul style="list-style-type: none"> Disminuyendo el riesgo del contagio de COVID-19, se reducen también las posibles consecuencias irreparables registradas hasta el momento que conlleva dicha enfermedad: <ul style="list-style-type: none"> (i) fibrosis pulmonar, (ii) insuficiencia cardíaca, (iii) insuficiencia hepática, (iv) encefalitis, entre otras. <p>c. Derecho a la vida:</p> <ul style="list-style-type: none"> En tanto se reduce el riesgo del contagio del COVID-19 para internos cuya medida coercitiva varía, y para aquellos que se mantengan al interior de los establecimientos penitenciarios, se promueve la vigencia del derecho a la vida, toda vez que se reduce el riesgo de fallecer por dicha enfermedad. 	<ul style="list-style-type: none"> La variación de la medida responde a la aplicación inmediata de las normas procesales. No enerva la posibilidad de variar la medida por una más gravosa posteriormente. <p>b. Derecho a la tutela jurisdiccional efectiva:</p> <ul style="list-style-type: none"> No se elimina la medida coercitiva, sino que se varía por otra de manera excepcional que cumple con la finalidad de asegurar el cumplimiento de la posible futura sentencia. Solo se aplica a determinados supuestos específicos. No incide en la posible responsabilidad penal del sujeto <p>c. Potestad punitiva del Estado</p> <ul style="list-style-type: none"> El Estado mantiene incólume su potestad para sancionar a los imputados una vez que se determine su responsabilidad penal. Se sigue aplicando una medida coercitiva al procesado que garantice la finalidad del proceso. No impide que el proceso siga su curso ordinario a fin de determinar si el imputado es o no responsable penalmente. La medida solo se aplica a determinados supuestos específicos

Siendo ello así, se verifica el equilibrio entre la intervención sobre la modalidad en la que se cumplirá la pena con la preservación de los derechos fundamentales a la vida, a la salud y a la integridad de los internos, debido al actual estado de anormalidad constitucional provocado con motivo de la pandemia del COVID-19.

Por otro lado, es menester señalar que la razonabilidad de la medida se aprecia en el carácter excepcional y, por lo tanto, temporal de su duración, ya que la misma se circunscribe durante la continuidad de la referida pandemia, lo cual determina que una vez concluida, se regresará al estado de normalidad constitucional y, por lo tanto, habrán desaparecido los factores que ponen en peligro tanto a los internos penitenciarios como al personal que labora en el INPE.

En atención a lo señalado, se verifica que la medida resulta proporcional al superar los análisis de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.

V. Procedimientos y mecanismos para optimizar la aplicación de las medidas de egreso



Además de delimitar un universo de potenciales egresos, es fundamental establecer un mecanismo que permita operativizar, en el menor tiempo posible, los canales jurídicos dispuestos por la norma, tomando en cuenta la circunstancia crítica que afectan cada vez más a la población privada de libertad.

En ese sentido, se ha considerado ensamblar procedimientos abreviados y de rápida operatividad que involucren a los actores del sistema de justicia penal y al sistema de justicia juvenil para cumplir, como corresponde, con el respeto a las competencias y formalidades jurídicas a nivel judicial, fiscal y penitenciario. Así, se dispone que, por cada Corte Superior de Justicia, se nombre un juez de emergencia penitenciaria y un juez de emergencia de centros juveniles, además de fiscales con función exclusiva análoga, a efectos de impulsar los casos de las personas internas que cumplen los requisitos para el egreso, conforme a la presente norma.

La lista nominal de las mismas es encargada al Instituto Nacional Penitenciario, el cual compartirá a la brevedad la información con el referido juez para luego este trasladarla al fiscal, a efectos de identificar defectos o motivos de oposición. Una vez dispuesta la resolución judicial con el mandato de egreso colectivo, el INPE tendrá 48 horas para ejecutarlo, mientras que el PRONACEJ, tendrá 24 horas.

Por otro lado, previendo eventuales dificultades formales, procedimentales o de coordinación que pueden retrasar los objetivos inmediatos, se considera conveniente instalar a la inmediatez un grupo técnico, conformado por representantes de estas tres instituciones vinculadas al funcionamiento del Sistema de Justicia Penal, que identifique rápidamente problemáticas y soluciones interinstitucionales.

VI. Modificación del artículo 46-B del Código Penal

En el artículo 46-B del Código Penal, que regula la figura jurídica de la reincidencia, se dispone un supuesto particular cuando la persona comete un nuevo delito doloso luego de haber sido favorecido por un indulto. Sobre el particular, debido a la similitud de las figuras de egreso, corresponde regular que la misma figura de reincidencia será aplicable y debe ser extendida cuando la persona que comete un nuevo delito doloso, habiendo sido previamente favorecida con cualquier gracia presidencial o con alguna medida excepcional de liberación, como las propuestas en la presente norma, pues resultaría incoherente diferenciar el reproche penal.

ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

Con la presente norma se garantiza la salud, la integridad y la vida de las personas beneficiadas con el egreso de establecimientos penitenciarios y de centros juveniles, pues ya no estarían expuestas a las condiciones de hacinamiento y al contagio generalizado del COVID-19, a la que actualmente se encuentran expuestas en reclusión. Asimismo, se beneficia la salud, la integridad y la vida de la población que va a continuar recluida en estos recintos. Al reducir la aglomeración de personas internas se permite mayor margen de distribución de espacios y, por lo mismo, mejores condiciones para ejecutar estrategias sanitarias de prevención de contagio del referido virus.

Del mismo modo, si bien se genera el egreso de personas que han estado involucradas en la cultura penitenciaria, y en las cuales pesa desconfianza social por el hecho cometido (condenados y condenadas) o presuntamente cometido (procesados y procesadas), corresponde precisar que el costo social de inseguridad es menor, pues se trata de personas vinculadas a un hecho punible menos grave o con menor grado de reprochabilidad, siendo clara expresión de ello, en el caso de las personas condenadas, la sanción menor que se les impuso; en el caso de las personas procesadas, que aún no poseen la condición de culpables, ponderando el principio de presunción de inocencia.

Tampoco se advierte como costo social el potencial contagio que podría generar el egresado o la egresada a la ciudadanía, en tanto se han considerado adoptar medidas sanitarias de descarte de infección de los casos sospechosos; cuando se hace referencia a los protocolos de excarcelación y salubridad. Con ello, la identificación de casos positivos permitirá disponer medidas de aislamiento.

Corresponde precisar también que el egreso de personas permite aminorar gastos de manutención en reclusión. En ese sentido, se advierte favorecimiento de ahorro económico para el Instituto Nacional Penitenciario y para el Programa Nacional de Centros Juveniles. Un escenario aproximado en el ámbito penitenciario es la liberación de diez mil personas, lo cual, en términos económicos, se corresponde con el ahorro de S/ 273 000 diarios para el INPE aproximadamente.

ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente norma tiene carácter transitorio, por ello, no modifica el marco jurídico que regula estas materias. Sin perjuicio de ello, si modifica el artículo 46-B del Código Penal que regula la figura jurídica de la reincidencia, a fin de evitar que los beneficiados con la conversión, en caso fuesen sancionados nuevamente, se beneficien también con el límite temporal dentro del cual se cuentan las penas para considerar que se configura el supuesto de reincidencia.

