

Proyecto de Ley N° 1969/2017-CR



LEY QUE ESTABLECE MEDIDAS RESTRICTIVAS A PERSONAS QUE HAN CUMPLIDO CONDENA POR EL DELITO DE TERRORISMO, EN DEFENSA DE LA DEMOCRACIA

El Congresista de la República **JAVIER VELASQUEZ QUESQUÉN**, representante de la nación, a través del grupo parlamentario Célula Parlamentaria Aprista que integra, en ejercicio del derecho de iniciativa en la formación de leyes que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 74 y siguientes del Reglamento del Congreso de la República; presentan la siguiente proposición legislativa:

PROYECTO DE LEY

LEY QUE ESTABLECE MEDIDAS RESTRICTIVAS A LAS PERSONAS QUE HAN CUMPLIDO CONDENA POR EL DELITO DE TERRORISMO, EN DEFENSA DE LA DEMOCRACIA

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la Ley siguiente:

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto establecer, en defensa de la democracia, medidas restrictivas a las personas que han cumplido condena por la comisión de delito de terrorismo.

Artículo 2. Prohibición de ingreso o reincorporación a la administración pública

Prohíbase a las personas que han cumplido condena por la comisión de delito de terrorismo:

- a. Ser contratadas en la administración pública, bajo cualquier régimen o modalidad, general o especial, de contratación laboral.
- b. Ser consideradas proveedor, participante, postor y/o contratista con el Estado, sea como persona natural o integrante de persona jurídica.
- c. Postular o acceder a cargos públicos que procedan de la elección popular.

Artículo 3. Compensación de las obligaciones de pago de cargo del Estado peruano establecidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Establézcase la compensación de las obligaciones de pago de cargo del Estado peruano que, por concepto de indemnizaciones por daño material, daño inmaterial y/o costas y gastos dispone la Corte Interamericana de Derechos Humanos a favor de las víctimas y/o

beneficiarios que, a su vez, adeuden al Estado sumas de dinero por concepto de reparación civil.

Artículo 4. Prohibición de acceso a programas sociales

Prohíbese el acceso a los programas sociales y subsidios que proporciona el Estado a las personas que han cumplido condena por la comisión de delito de terrorismo y que mantengan deuda pendiente con el Estado por concepto de reparación civil, según lo establecido en el Registro de Deudores de Reparaciones Civiles por Delitos de Terrorismo.

Artículo 5. Ámbito temporal de la reparación civil

Dispóngase que la deuda pendiente de pago por concepto de reparación civil se mantiene vigente hasta su cancelación total.

Artículo 6. Registro de Deudores de Reparaciones Civiles por Delitos de Terrorismo

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos proporcionará a los Ministerios e instituciones estatales que así lo requieran, la versión actualizada del Registro de Deudores de Reparaciones Civiles por Delitos de Terrorismo, para efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Contratos de personas que han cumplido condena por terrorismo

Déjese sin efecto los contratos realizados a personas que han cumplido condena por terrorismo, en la administración pública, a nivel nacional, regional y local, bajo cualquier régimen o modalidad, de manera inmediata a la entrada en vigencia de la presente ley y bajo responsabilidad administrativa y penal del funcionario responsable.

Lima, octubre 2017




JORGE DEL CASTILLO GÁLVEZ
Congresista de la República

JORGE DEL CASTILLO GÁLVEZ
Portavoz (T)
Célula Parlamentaria Aprista


CONGRESO DE LA REPUBLICA

Lima, 12 de OCTUBRE del 2017

Según la consulta realizada, de conformidad con el
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la
República: pase la Proposición N° 969 para su
estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de
JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. —

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Según la Conclusiones del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (en adelante, el “Informe Final de la CVR”), la cifra aproximada de víctimas fatales causadas como consecuencia del terrorismo en el Perú es de 69,280 personas. Al respecto, en el Informe Final de la CVR se señala que esta cifra supera el número de pérdidas humanas sufridas en todas las guerras externas y civiles ocurridas en el país en sus 182 años de vida independiente.¹ De igual manera, el Informe Final de la CVR establece que se produjeron grandes pérdidas económicas al Estado peruano en términos de infraestructura y de disminución de la capacidad productiva de la población.²

En consecuencia, el accionar terrorista, cuyos protagonistas fueron Sendero Luminoso (SL) y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA), causó terribles daños a la sociedad peruana, de los cuales el Perú aún no termina de recuperarse. A ello debe añadirse que, en la actualidad, Sendero Luminoso sigue cometiendo actos terroristas en determinadas zonas del Perú tales como el VRAEM, generando pérdidas de vidas humanas y atraso económico en dicha zona.

Asimismo, se ha constatado que existió una relación notoria entre la situación de pobreza y exclusión social y la probabilidad de ser víctima³ durante el período de lucha contra el terrorismo y que fueron, precisamente, las zonas rurales de los departamentos más pobres del país, los más afectados en pérdidas humanas y económicas (Ayacucho, Junín, Huánuco, Huancavelica, Apurímac y San Martín).

Al respecto, el Código Penal peruano establece que la reparación civil se determina conjuntamente con la pena (artículo 92) y que comprende: i) la restitución del bien o, si no es posible, el pago de su valor; y, ii) la indemnización de daños y perjuicios (artículo 93). Sobre el particular, corresponde precisar que la denominada *reparación civil derivada de delito* tiene como finalidad el resarcimiento de los daños ocasionados con ocasión de la comisión de un hecho punible.⁴

En ese sentido, la obligación de resarcir no surge ni se deriva del delito sino del daño producido, por lo que, no se trata de un resarcimiento *ex delicto* sino *ex damno*. En concordancia con ello, en los procesos penales que afrontaron las personas actualmente sentenciadas por la comisión de delito de terrorismo, se estableció, junto con la pena, el monto por concepto de reparación civil que les correspondía pagar al Estado peruano por los daños causados como consecuencia de la comisión de los referidos delitos.

¹ COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN. 2003. Informe Final. Conclusiones Generales. <http://www.cverdad.org.pe/ifinal/pdf/TOMO%20VIII/CONCLUSIONES%20GENERALES.pdf>

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

⁴ GUILLERMO BRINGAS, Luis Gustavo. Aspectos fundamentales del resarcimiento económico del daño causado por el delito. p. 1. [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/C4D85B6E06C0144305257E7C00627CD5/\\$FILE/Ilecip_Rev_004-02.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/C4D85B6E06C0144305257E7C00627CD5/$FILE/Ilecip_Rev_004-02.pdf)

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que el cumplimiento del pago de la reparación civil se trata de una *regla de conducta*⁵, con lo cual se reafirma el deber de las personas sentenciadas por terrorismo de cumplir con la cancelación total de dicho pago. En ese sentido, a fin de lograr el cobro efectivo de la deuda pendiente de pago al Estado peruano por este concepto, mediante Resolución N° 0116-2012-JUS del 23 de abril de 2012, se creó el Registro de Deudores de Reparaciones Civiles por Delitos en Agravio del Estado (REDEE), el cual incluye la Lista de los deudores de reparaciones civiles por la comisión de delitos de terrorismo.

Este registro se encuentra a cargo del Consejo de Defensa Jurídica del Estado del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y es actualizado de manera periódica. Según la información proporcionada por el referido registro, a la fecha, las personas sentenciadas por terrorismo adeudan al Estado peruano la suma de S/. 6,767'732,103.76 soles por concepto de reparación civil.⁶ De este monto, la suma adeudada por las cabecillas de Sendero Luminoso y del MRTA asciende a S/. 3,699'418,088.91 y S/. 49'997,550.00, respectivamente⁷, de acuerdo al siguiente detalle⁸:

(I) SENDERO LUMINOSO

NOMBRE	REPARACIÓN CIVIL	PAGADO	MONTO PENDIENTE
Osmán Roberto Morote Barrionuevo	3,700,000,000.0	0.00	3,699,418,088.91
Margot Lourdes Liendo Gil		0.00	
Victoria Obdulia Trujillo Agurto		0.00	
Víctor Zavala Cataño		0.00	
Martha Huatay Ruiz		0.00	
Rosa Angélica Salas de la Cruz		0.00	
Margi Eveling Clavo Peralta		0.00	
Oscar Alberto Ramírez Durand		0.00	
Manuel Rubén Abimael Guzmán Reynoso		0.00	
Elena Albertina Yparraguirre Revoredo		581,911.09	
María Guadalupe Pantoja Sánchez		0.00	
Laura Eugenia Zambrano Padilla		0.00	

(II) MOVIMIENTO REVOLUCIONARIO TUPAC AMARU

NOMBRE	REPARACIÓN CIVIL	PAGADO	MONTO PENDIENTE
Víctor Alfredo Polay Campos	50,000,000.00	0.00	49,997,550.00
Miguel Wenceslao Rincón Rincón		0.00	
Lucero Cumpa Miranda		0.00	

⁵ STC Exp. N° 0695-2007-PH/TC.

⁶ <https://www.minjus.gob.pe/especial/cupula-terrorista-deudora-del-estado/>

⁷ *Ibid.*

⁸ Según información proporcionada en la Lista de Deudores de reparaciones civiles por la comisión de delitos de terrorismo del Consejo de Defensa Jurídica del Estado. *Ibid.*

Alberto Gálvez Olaechea		1,730.00	
Peter David Peabody Cárdenas Schultz		720.00	
Américo Carlos Gilvonio Conde	10,000.00	1,280.00	8,720.00
Emilio Villalobos Alva	10,000.00	0.00	10,000.00
Gabriel Antonio Vásquez Araguren	10,000.00	90.00	9,910.00
Fernando César Martínez Sánchez	10,000.00	1,200.00	8,800.00
Nancy Esperanza Madrid Bonilla	10,000.00	10,000.00	0.00
Edgar Enrique Chahua Damián	10,000.00	0.00	10,000.00
Max Henry Rodríguez García	10,000.00	0.00	10,000.00

Como se puede visualizar en la información proporcionada en el cuadro *supra*, el porcentaje de pago de reparación civil cancelado por parte de la cúpula de las organizaciones terroristas Sendero Luminoso y MRTA, es menor al 0.1% en ambos casos.

Por ello, el presente proyecto de ley propone que las personas que han cumplido condena por la comisión de delito de terrorismo no puedan, una vez se encuentren en libertad:

- Ingresar o reincorporarse a la administración pública, bajo cualquier régimen laboral o modalidad, general o especial, de contratación laboral.
- Ser considerado proveedor, participante, postor y/o contratista con el Estado, sea como persona natural o integrante de persona jurídica.
- Postular o acceder a cargos públicos que procedan de la elección popular.

Asimismo, se establece que no puedan acceder a los programas sociales que el Estado proporciona en tanto no cumplan con cancelar la deuda que mantienen por concepto de reparación civil. Esta propuesta tiene como finalidad evitar que personas sentencias por terrorismo y que no han cumplido con efectuar el pago de la reparación civil, se beneficien de recursos del Estado destinados a atender las necesidades de la población que se encuentra en situación de pobreza o extrema pobreza.

Al respecto, entre los programas sociales proporcionados, actualmente, por el Estado peruano, adscritos al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), cabe mencionar los siguientes:

- Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres - JUNTOS: El programa JUNTOS es un programa de transferencias monetarias condicionadas, actualmente adscrito al MIDIS y creado en el año 2005 mediante Decreto Supremo N° 032-2005-PCM. El programa JUNTOS se inscribe dentro de la política social y de lucha contra la pobreza del gobierno del Perú y tiene como finalidad contribuir a la reducción de la pobreza y generar capital humano dentro de los hogares en situación de pobreza extrema, mediante la entrega de incentivos para el acceso y uso de servicios de salud, nutrición

y educación. Este incentivo está condicionado al cumplimiento de compromisos adquiridos a fin de fomentar el principio de corresponsabilidad.⁹

Los usuarios del programa JUNTOS son los hogares en condición de pobreza, prioritariamente de las zonas rurales, integrados por gestantes, niños, adolescentes y/o jóvenes hasta que culminen la educación secundaria o cumplan (19) años, lo que ocurra primero.¹⁰ Es relevante señalar que el programa inició sus operaciones en el distrito de Chuschi, Ayacucho, lugar emblemático por haber sido el lugar en el que Sendero Luminoso inició su accionar terrorista en el Perú, el 17 de mayo de 1980, al quemar las ánforas y padrones electorales que iban a ser utilizadas en las elecciones presidenciales de ese año. A ello cabe añadir que, del total de personas que murieron o desaparecieron en el Perú durante el período de lucha contra el terrorismo, 26,259 pertenecían a Ayacucho¹¹.

- b. Programa Nacional de Asistencia Solidaria - Pensión 65: El programa Pensión 65 fue creado el 19 de octubre de 2011, mediante Decreto Supremo N° 081-2011-PCM, con la finalidad de otorgar protección a los adultos a partir de los 65 años de edad, que carezcan de las condiciones básicas de subsistencia.¹² Los usuarios del programa Pensión 65 son personas mayores de 65 años que se encuentren en condición de pobreza extrema de acuerdo con la calificación socioeconómica otorgada por el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) que no se encuentren percibiendo algún otro tipo de pensión o subvención proveniente del sector público o privado. La subvención que se otorga en virtud de este programa es S/. 250 soles bimestrales por persona.

En ese sentido, las personas que han cumplido condena por la comisión de delito de terrorismo y que no hayan cumplido con pagar la reparación civil correspondiente, no podrán ser incluidas como usuarios de los programas sociales del Estado. En función a los argumentos expresados, tampoco podrían acceder a los subsidios que proporciona el Estado, tales como, por ejemplo, el Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo - PRONABEC y el Seguro Integral de Salud (SIS).

Un mecanismo que también ha sido incluido en esta propuesta, con la finalidad de contribuir a hacer efectivo el pago de la reparación civil por parte de las personas sentenciadas por la comisión del delito de terrorismo, es la compensación de las obligaciones de pago de cargo del Estado peruano que, por concepto de indemnizaciones por daño material, daño inmaterial y/o costas y gastos dispone la Corte Interamericana de Derechos Humanos a favor de las víctimas y/o beneficiarios que, a su vez, adeuden al Estado sumas de dinero por concepto de reparación civil. Ello fue establecido y regulado mediante el Decreto de Urgencia N° 052-2010, del 27 de julio de 2010 y, es importante

⁹ <http://www.juntos.gob.pe/index.php/quienes-somos>

¹⁰ <http://www.juntos.gob.pe/index.php/usuarios/quienes>

¹¹ <http://www.cverdad.org.pe/ifinal/pdf/TOMO%20I/Primera%20Parte%20EI%20Proceso-Los%20hechos-Las%20victimas/Seccion%20Primera-Panorama%20General/1.%20PERIODIZACION.pdf>

¹² <http://www.pension65.gob.pe/quienes-somos/que-es-pension-65/>

ahora recogerlo en una propuesta legislativa. Finalmente, es importante reafirmar que la obligación de pagar la reparación civil no prescribe, de tal manera que la deuda se mantenga vigente hasta su cancelación total.

En lo que respecta a los fundamentos jurídicos de la propuesta legislativa, cabe precisar que la misma no vulnera el principio - derecho a la igualdad. Ello, por cuanto, el trato diferenciado establecido entre las personas sentenciadas por la comisión de delito de terrorismo y las sentenciadas por la comisión de otros delitos, se justifica no solo por la magnitud del daño causado en términos de vidas humanas y sino porque el terrorismo en el Perú tuvo como finalidad atacar contra la estructura misma del Estado. A ello debe añadirse que, el terrorismo sigue activo en nuestro país y generando graves daños a la vida de los peruanos y a la economía nacional, por lo que la presente propuesta se formula tanto en defensa de la democracia como de la paz y seguridad nacional.

Al respecto, cabe señalar que la igualdad jurídica es un principio fundamental del Estado de Derecho. Ello, en la medida que surge como una respuesta contra el absolutismo, el cual se caracterizaba por establecer un sistema de privilegios. Es así que la aplicación de la ley general a todos será un elemento inherente al concepto de Estado de Derecho. Es así que la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 establece en su primer artículo que los “hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos”. De esta manera, el derecho a la igualdad se configura como una garantía esencial del ordenamiento jurídico. Asimismo, la igualdad jurídica, en su dimensión material, es un principio fundamental del Estado social de Derecho.

En consecuencia, el principio de igualdad es también, junto con el derecho a la libertad, la base del régimen democrático¹³ y un valor superior del ordenamiento constitucional. Por ello, la igualdad se constituye como una norma general de máximo grado.¹⁴ En efecto, el principio de igualdad impide un trato diferenciado de situaciones jurídicas iguales. En ese sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional italiana al señalar que, “el principio de igualdad es violado, también cuando la ley, sin un motivo razonable, haga un tratamiento diverso de ciudadanos que se encuentren en una situación igual.”¹⁵

Es así que, en aplicación del principio de igualdad, se prohíben los tratamientos arbitrariamente desiguales de situaciones iguales. Por lo tanto, se establece el deber de verificar la legitimidad de los tratos diferenciados, de los criterios utilizados y las finalidades perseguidas por la norma diferenciadora a fin de evitar tratar injustificadamente de manera desigual situaciones que sean sustancialmente iguales.¹⁶

Dada la importancia del principio-derecho de igualdad, todos los tratados de derechos humanos contienen una cláusula de protección del derecho a la igualdad en sus textos.

¹³ RODRIGUEZ-PIÑERO, Miguel. El Principio de Igualdad y las Relaciones Laborales. En: Revista de Política Social, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, N° 121, 1979. p. 381

¹⁴ *Ibid.* p. 383

¹⁵ *Ibid.* p. 390

¹⁶ *Ibid.* p. 391

De esta manera, la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 7, establece que:

Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante, "PIDCP"), en su artículo 26, dispone que:

Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Al respecto, el Comité de Derechos Humanos (en adelante, el "Comité"), encargado de supervisar la aplicación del PIDCP, sostiene, en su Observación General 18, que la no discriminación, la igualdad ante la ley y la protección de la ley sin ninguna discriminación, constituyen un "principio básico y general relativo a la protección de los derechos humanos".¹⁷ En ese sentido, en opinión del Comité, el artículo 26 reconoce un derecho autónomo a la igualdad, en la medida que prohíbe "la discriminación de hecho o de derecho en cualquier esfera sujeta a la normativa y la protección de las autoridades públicas"¹⁸.

Así, según señala el Comité, en virtud del artículo 26 del PIDCP, un Estado Parte debe velar que el contenido de una ley no sea discriminatorio y ello no se limita al ámbito de los derechos enunciados en el PIDCP sino a toda ley vigente en el ordenamiento jurídico nacional. Al respecto, el Comité hace la precisión que no toda diferenciación de trato constituye un acto de discriminación en la medida que "los criterios para tal diferenciación son razonables y objetivos y lo que se persigue es lograr un propósito legítimo en virtud del Pacto".¹⁹ De allí la necesidad de aplicar un test de igualdad, a fin de poder determinar si existen criterios razonables y objetivos que legitimen un trato diferenciado.

A nivel interamericano, el artículo II de la Declaración Americana de los Derechos del Hombre y del Ciudadano establece lo siguiente:

Todas las personas son iguales ante la ley y tienen los mismos derechos y deberes consagrados en esta declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna.

¹⁷ No discriminación: 10/11/89. CCPR OBSERVACION GENERAL 18. (Observaciones Generales) Convention Abbreviation: CCPROBSERVACIÓN GENERAL 18 No discriminación (37º período de sesiones, 1989).

¹⁸ *Ibid.* Párrafo 12.

¹⁹ *Ibid.* Párrafo 13.

Asimismo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos ha reconocido también la protección del derecho a la igualdad en los artículos 1 y 24, de la siguiente manera:

1. *Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.*
24. *Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación a igual protección de la ley.*

En el ámbito nacional, el artículo 2.2. de la Constitución Política de 1993 reconoce el derecho a la igualdad de la siguiente manera:

Toda persona tiene derecho: (...) 2. A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado, en relación con este principio-derecho lo siguiente:

La igualdad consagrada constitucionalmente, detenta la doble condición de principio y derecho fundamental. En cuanto principio, constituye el enunciado de un contenido material objetivo que, en tanto componente axiológico del fundamento del ordenamiento constitucional, vincula de modo general y se proyecta sobre todo el ordenamiento jurídico. En cuanto derecho fundamental, constituye el reconocimiento de un auténtico derecho subjetivo, esto es, la titularidad de la persona sobre un bien constitucional, la igualdad, oponible a un destinatario. Se trata del reconocimiento de un derecho a no ser discriminado por razones proscritas por la propia Constitución (origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica) o por otras ("motivo" "de cualquier otra índole") que, jurídicamente, resulten relevantes.²⁰

En cuanto constituye un derecho fundamental, el mandato correlativo derivado de aquél, respecto a los sujetos destinatarios de este derecho (Estado y particulares), será la prohibición de discriminación. Se trata, entonces, de la configuración de una prohibición de intervención en el mandato de igualdad.

En ese sentido, el Tribunal Constitucional ha aplicado un *test de igualdad*, el cual se encuentra comprendido por los siguientes pasos²¹:

- a. *Determinación del tratamiento legislativo diferente o intervención en la prohibición de discriminación.-* La intervención en la igualdad consiste en la introducción de un trato de diferenciado a los destinatarios de la norma que, en cuanto medio, está

²⁰ STC Exp. N° 045-2004-PI/TC. Caso "PROFA".

²¹ *Ibid.* Fundamento 33.

orientada a la consecución de un fin y que, *prima facie*, aparece como contraria a la prohibición de discriminación.²²

- b. *Determinación de la intensidad de la intervención en la igualdad.*- La cual se representa en una escala de tres niveles: intensidad grave, intensidad media e intensidad leve. Se está ante una intensidad grave cuando la discriminación se sustenta en alguno de los motivos prohibidos por la Constitución y tiene como consecuencia el impedimento en el ejercicio o goce de un derecho fundamental. Se trata de una intensidad media cuando la discriminación se sustenta en uno de los motivos prohibidos por la Constitución y tiene como consecuencia el impedimento del ejercicio o goce de un derecho de rango meramente legal o el de un interés legítimo. Y, finalmente, se está ante una intensidad leve cuando la discriminación se sustenta en motivos distintos a los proscritos por la Constitución y tiene como consecuencia, el impedimento del ejercicio o goce de un derecho de rango meramente legal o el de un interés legítimo.²³
- c. *Determinación de la finalidad del tratamiento diferente (objetivo y fin).*- El objetivo es el estado de cosas o situación jurídica que el legislador pretende conformar a través del tratamiento diferenciado. La finalidad o fin es el derecho, principio o bien jurídico cuya realización se logra con la conformación del objetivo. Así, la finalidad justifica normativamente la legitimidad del objetivo del tratamiento diferenciado.²⁴ La finalidad o fin es el derecho, principio o bien jurídico cuya realización se logra con la conformación del objetivo. Así, la finalidad justifica normativamente la legitimidad del objetivo del tratamiento diferenciado.
- d. *Examen de idoneidad.*- La idoneidad consiste en la relación de causalidad, de medio a fin, entre el medio adoptado, a través de la intervención legislativa, y el fin propuesto por el legislador. En el contexto de la prohibición de discriminación, se examina si el trato diferenciado adoptado por el legislador conduce a la consecución de un fin constitucional, de lo contrario no será idóneo y, por ende, será inconstitucional.²⁵
- e. *Examen de necesidad.*- Se analiza si existen medios alternativos al optado por el legislador que no sean gravosos o, al menos, que lo sean en menor intensidad. Así, se trata de un análisis de tipo comparativo de una relación medio - medio. En ese sentido, si del análisis resulta que existe al menos un medio hipotético igualmente idóneo que (i) no interviene en la prohibición de discriminación, o que (ii) interviniendo, tal intervención es de menor intensidad que la adoptada por el legislador; entonces, la ley habrá infringido el principio-derecho de igualdad y será inconstitucional.²⁶

²² *Ibid.* Fundamento 34.

²³ *Ibid.* Fundamento 35.

²⁴ *Ibid.* Fundamento 37.

²⁵ *Ibid.* Fundamento 38.

²⁶ *Ibid.* Fundamento 39.

- f. *Examen de proporcionalidad en sentido estricto o ponderación.*- La proporcionalidad en sentido estricto consiste en la comparación entre el grado de realización u optimización del fin constitucional y la intensidad de la intervención en la igualdad, a través de la denominada ley de ponderación que establece que “cuanto mayor es el grado de la no satisfacción o de la afectación de un principio, tanto mayor tiene que ser la importancia de la satisfacción del otro”.²⁷

En consecuencia, en este caso corresponde hacer aplicación de este *test de igualdad*, a fin de determinar que la presente propuesta legislativa no vulnera el principio-derecho a la igualdad, tanto en lo relativo a los mecanismos destinados a garantizar el cumplimiento de la obligación de pago de la reparación civil, como de la no contratación en la administración pública de las personas que han cumplido condena por la comisión de delito de terrorismo.

Respecto de la parte de la propuesta relativa al pago de la reparación civil, corresponde señalar que, en primer lugar, se estaría ante un supuesto de trato diferenciado de intensidad leve, en tanto la discriminación se sustenta en motivos distintos a los proscritos por la Constitución y tiene como consecuencia, el impedimento del ejercicio o goce de un derecho de rango meramente legal o el de un interés legítimo, en este caso, constituirse como beneficiario de los programas sociales. Asimismo, la finalidad es legítima puesto que la propuesta tiene como objetivo que las personas sentenciadas por terrorismo cumplan con un deber frente al país, cual es, cumplir con el pago de la reparación civil que adeudan al Estado.

En relación con los sub principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, la medida : i) es idónea en tanto permite reforzar el deber que tienen las personas sentenciadas por terrorismo de cumplir con el pago de la reparación civil; ii) es necesaria por cuanto a la fecha, el porcentaje de pago de la reparación civil por parte de la cúpula de ambas organizaciones terroristas es menor al 0.1%; y, iii) es proporcional debido a que no impide que las personas sentenciadas por terrorismo puedan ejercer su derecho fundamental al trabajo (ni a los beneficios sociales que éste conlleva, tales como la Compensación por Tiempo de Servicios o Essalud).

En lo que corresponde a la no contratación en la administración pública de personas que han cumplido condena por terrorismo, para efectos de determinar que la presente propuesta legislativa no vulnera el principio-derecho a la igualdad, se precisa que el trato diferenciado no se basa en uno de los motivos prohibidos por la Constitución. No obstante, en la medida que sí genera una restricción de un derecho laboral, debe analizarse si la referida restricción tiene una finalidad legítima y si es idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto. En ese sentido, se establece que la finalidad de esa parte de la propuesta legislativa es proteger los principios democráticos del Estado y garantizar condiciones de paz y seguridad para la ciudadanía. Al respecto, debe precisarse que es un derecho fundamental reconocido en la Constitución, el artículo 2.22., el cual dispone que toda persona tiene derecho a la paz. Es así que la no contratación en la administración

²⁷ *Ibid.* Fundamento 40.

pública de personas que han cumplido condena por la comisión de delito de terrorismo, no tiene un propósito de sanción sino de protección y seguridad, lo cual es también un deber del Estado y de sus autoridades tal como lo prevé el artículo 44 de la Constitución el cual dispone que:

Artículo 44.- Son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación. (...)

Por ello, la medida de no permitir la contratación en la administración pública de las personas que han cumplido condena por la comisión de delito de terrorismo: i) es idónea en tanto logra que personas que han sido sentenciadas por la comisión de un delito que tenía como finalidad socavar los valores y principios democráticos fundamentales y sobre los cuales se erige el Estado peruano, no formen parte del mismo; ii) es necesaria debido a que las personas sentenciadas por terrorismo no han expresado a la fecha arrepentimiento ni tampoco un cambio de pensamiento; y, iii) es proporcional debido a que no impide que las personas que han cumplido condena por terrorismo, puedan ejercer su derecho fundamental al trabajo debido a que tienen la posibilidad de trabajar en el sector privado.

Finalmente, es importante señalar que el Estado peruano creó, en el 2005, mediante la Ley N° 28592, el Plan Integral de Reparaciones - PIR, el cual tiene por objeto establecer reparar a las víctimas de la violencia durante el período de mayo de 1980 a noviembre de 2000, conforme a las conclusiones del Informe Final de la CVR. Por ello, el Estado peruano ha emprendido, desde hace más de una década, la reparación de las víctimas y, es una cuestión de justicia, que las personas sentenciadas por la comisión de delito de terrorismo cumplan con la reparación de los daños causados a la sociedad peruana.

ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

La presente propuesta no irroga gastos adicionales al presupuesto nacional en tanto que tiene como finalidad evitar por un lado, que personas que han cumplido condena por la comisión de delitos de terrorismo puedan acceder a la administración pública y, por otro, que no puedan recibir recursos del Estado en tanto no hayan cumplido con pagar la deuda pendiente que mantienen por concepto de reparación civil. Así, con la propuesta, se refuerza el deber de las personas sentenciadas por la comisión del delito de terrorismo de pagar la reparación civil por los daños causados al país y se garantiza que personas que no comparten los valores y principios democráticos reconocidos en la Constitución, no formen parte de la administración pública.

IMPACTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El presente proyecto de ley se enmarca dentro de los fines de la Constitución y no contraviene la legislación sobre la materia, debido a que el cumplimiento del pago de la reparación civil es un deber de la persona sentenciada por la comisión del delito de

terrorismo. Asimismo, tiene como finalidad proteger principios y derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, así como hacer efectivos deberes que ésta asigna al Estado peruano en beneficio de la sociedad en su conjunto.

RELACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa de reforma constitucional se enmarca dentro del Acuerdo Nacional. Así, la Política de Estado N° 30: Eliminación del terrorismo y afirmación de la Reconciliación Nacional, correspondiente al Objetivo N° 4 del Acuerdo: Afirmación de un Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado, establece lo siguiente:

*Nos comprometemos a eliminar el terrorismo con una **estrategia integral para su erradicación**, observando la plena vigencia de los derechos humanos y el debido proceso, al mismo tiempo, continuar con la reconciliación nacional bajo el convencimiento que sólo en un clima de paz y concordia el Perú derrotará la pobreza y alcanzará el bienestar.*

*Con ese objetivo el Estado a) desarrollará acciones dirigidas a erradicar el terrorismo, **sancionar severamente a los integrantes de las organizaciones terroristas** y enfrentar eventuales nuevas formas de este flagelo, especialmente en su relación con el narcotráfico; b) mantendrá una legislación antiterrorista compatible con el derecho internacional y los tratados suscritos por el Perú en materia de Derechos Humanos; c) fomentará la educación democrática, la cultura de paz, la convivencia civilizada y la participación ciudadana en la defensa del Estado de Derecho y la prevención contra actividades terroristas; d) **propenderá a la atención integral de las secuelas de la violencia y la reparación a las víctimas**; e) desarrollará programas integrales de apoyo al repoblamiento y/o reconstrucción de las zonas afectadas por la violencia terrorista; y, f) promoverá acciones encaminadas a la eliminación de los factores estructurales de la violencia. (el resaltado es nuestro)*