



**PROYECTO DE LEY SOBRE EXTINCIÓN ESPECIAL DE LA PENA EN POBLACIONES CARCELARIAS VULNERABLES PARA EVITAR QUE SUFRAN LOS EFECTOS DEL COVID-19**

El grupo Parlamentario del Partido Político "Unión por el Perú", a iniciativa de los congresistas de la República, **RUBEN RAMOS ZAPANA, JIM ALI BARRIGA MAMANI y MARIA ISABEL BAROLO ROMERO** en uso de las facultades conferidas por el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y conforme al dispuesto en los artículos 67 y 76 del Reglamento del Congreso de la República del Perú, propone el siguiente:

**PROYECTO DE LEY**

POR LO TANTO EL CONGRESO  
HA DADO LA SIGUIENTE LEY:

**LEY SOBRE EXTINCIÓN ESPECIAL DE LA PENA EN POBLACIONES CARCELARIAS VULNERABLES PARA EVITAR QUE SUFRAN LOS EFECTOS DEL COVID-19**

**ARTÍCULO 1º. - OBJETO DE LA LEY.**

Concédase Extinción Especial anticipada de la pena a reos primarios que cumplan con los requisitos contemplados en la presente ley a la fecha de su publicación en el diario respectivo, los cuales son:

- 1.1. Que sean reos primarios y no cuenten con nuevo proceso por otro delito.
- 1.2. Que cuenten con un informe favorable de resocialización por el estudio, trabajo u otro emitido por el Instituto Nacional Penitenciario.
- 1.3. Que se encuentren dentro de la población vulnerable a los efectos del COVID-19, en cualquiera de los siguientes supuestos:
  - 1.3.1. Aquellos reos mayores de 55 años.
  - 1.3.2. Aquellos que padezcan enfermedades degenerativas o enfermedades que afecten considerablemente el sistema inmunológico. La enfermedad debe estar acreditada por informe médico.
  - 1.3.3. Aquellos que la ley o las normas de salud consideren como población vulnerable frente al Covid-19.
- 1.4. Que hayan cumplido con al menos dos tercios (2/3) de su condena, ya sea de manera efectiva o con el beneficio de la reducción de pena, cualquiera sea su modalidad, lo que sea más favorable al sentenciado. En el primer supuesto de este acápite no será necesario el informe necesario de resocialización a que hace referencia el punto 1.2 de este artículo.

**ARTICULO 2º.- DELIMITACION DE LA PRESENTE LEY**

La extinción especial anticipada de la pena no comprende a las personas que hayan sido condenadas por delitos de terrorismo, narcotráfico; por los de homicidio calificado, robo agravado, feminicidio, violación en cualquiera de sus modalidades; ni a aquellos condenados por delitos contra la humanidad. Tampoco comprende a aquellos condenados por delitos contra la Administración Pública, a delitos cometidos por funcionarios públicos, ni a los condenados por corrupción. La presente ley no aplica a los reincidentes.

### ARTÍCULO 3°. - RESPONSABLES DE LA APLICACIÓN INMEDIATA

El Poder Judicial, el Ministerio de Justicia y el INPE, según corresponda, bajo responsabilidad, y en un término no mayor de veinte (20) días proceden a:

3.1 Elaborar la relación de sentenciados que se encuentran habilitados para gozar del presente beneficio de acuerdo con los supuestos y requisitos previstos en el artículo 1° de la presente Ley.

3.2. Ordenar y poner en libertad inmediata a los sentenciados que estén habilitados para recibir el presente beneficio.

3.2. Disponer de las medidas que consideren pertinentes, sujetas a ley, para dar cumplimiento efectivo a la presente ley.

### ARTÍCULO 4°. - DE LA PUESTA EN LIBERTAD DEL BENEFICIADO

4.1. Aquellos que se encuentren enlistados en la relación de reos beneficiados por la presente ley y en mérito de esta, de oficio serán puestos en libertad inmediata por el juez de la causa, para cuyos efectos el sentenciado deberá efectuar declaración jurada de su lugar de residencia, obligándose a no cambiarla mientras dure el equivalente al tiempo que le faltó cumplir de su condena y a cumplir con las medidas de aislamiento decretadas.

4.2. Cualquier incumplimiento de las normas prescritas en esta ley implica la imposición de nuevas sanciones.

### ARTÍCULO 5°. - VIGENCIA DE LA EXTINCIÓN ESPECIAL ANTICIPADA DE LA PENA

Esta Ley entrará en vigencia al día siguiente de su publicación.

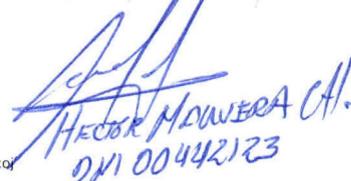
Lima, 23 de marzo de 2020

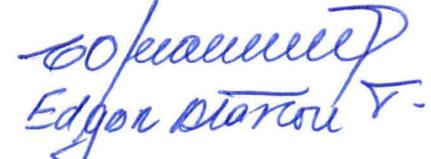
  
RUBEN RAMOS ZAPANA  
CONGRESISTA DE LA REPUBLICA

  
JIM ALI BARRIGA MAMANI  
CONGRESISTA DE LA REPUBLICA

  
MARIA ISABEL BARTOLO ROMERO  
CONGRESISTA DE LA REPUBLICA

RRZ/jdco

  
HECTOR MOWERA CH.  
DNI 00442123

  
Edgson Satorre

  
Alex Lozano

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Constitución Política del Perú establece como obligación del Estado la protección de la persona humana y de su dignidad (art. 1°), y para que ello sea posible es necesario que proteja, entre otros derechos igual de importantes, el derecho a la vida. Este es considerado como el prerrequisito para que la persona humana pueda gozar de los derechos que le han sido reconocidos en la carta fundamental, por lo que el Estado debe promover y proteger su eficaz disfrute por parte de la población.

Es conocido por todos que actualmente se asiste a una epidemia a nivel mundial causada por el virus Covid-19 que puede afectar a toda la población y podría poner en crisis las estructuras del Estado, especialmente a la estructura sanitaria por la capacidad de contagio rápido que manifiesta el citado virus. En ese contexto, si bien el Gobierno ha venido tomando medidas para prevenir y controlar el contagio, es obligación del Congreso de la República contribuir con esos propósitos en beneficio de la nación, ejerciendo la representación popular que le ha sido otorgada.

Uno de los campos en los que es necesario actuar es la situación carcelaria en el país. En lo que va de esta Exposición de Motivos se abordará la realidad que enfrenta nuestro sistema penitenciario y la peligrosidad eventual de contagio masivo de los reos y detenidos a la que se ve sometida por esta pandemia.

El Perú no ha podido estar al margen de la pandemia de carácter mundial que ha significado el COVID 19, y que si bien es un virus que afecta a toda la población en general, sus consecuencias fatales son con mayor incidencia en el grupo de riesgo que constituyen las personas mayores de 50 años, o que padecen de alguna enfermedad crónica como la obesidad, hipertensión, patología cardiovascular o diabetes<sup>1</sup>. Cabe mencionar además que en los hombres la tasa de mortalidad es de 2,8% versus la tasa de mortalidad de 1,8% en las mujeres.

El mundo entero viene enfrentando una pandemia producto de la infección de un virus denominado COVID-19, y que ya ha cobrado al 23 de marzo de 2020<sup>2</sup>: 332 930 infectados, 14 510 fallecidos, en 181 países afectados, siendo que el Perú confirmó su primer caso el 6 de marzo de 2020 y al 23 de marzo se tienen 395 casos confirmados y 5 fallecidos<sup>3</sup>.

Es por esta razón que se considera como la mejor alternativa para evitar su contagio mantener aislada de la población en general, situación que ha sido establecida en el Perú desde el 16 de marzo del presente año, con el fin de evitar la propagación del contagio del COVID-19.

---

<sup>1</sup> De la Paz, Cintia. "Coronavirus: quiénes son los más vulnerables al Covid-19", en El Español, 17 de marzo de 2020. Disponible en: [https://www.elespanol.com/como/coronavirus-vulnerables-covid-19/475202899\\_0.html](https://www.elespanol.com/como/coronavirus-vulnerables-covid-19/475202899_0.html)

<sup>2</sup> Ver cifras en: [www.who.int](http://www.who.int)

<sup>3</sup> RPP. "Coronavirus en Perú, minuto a minuto: Marín Vizcarra informa sobre 395 casos confirmados y siete internados en UCI, en RPP, 23 de marzo de 2020. Disponible en: <https://rpp.pe/peru/actualidad/coronavirus-en-peru-minuto-a-minuto-cierre-total-de-fronteras-y-aeropuerto-para-frenar-contagios-ante-363-casos-confirmados-y-cinco-fallecidos-live-187>

Sin embargo, conforme se puede apreciar del Informe Defensorial "Retos del Sistema Penitenciario"<sup>4</sup>: *"Un diagnóstico a la realidad carcelaria de mujeres y hombres" El nivel de hacinamiento en las cárceles del Perú se ha agudizado en los últimos años. En 54 de los 69 centros penitenciarios supervisados en agosto de este año por la Defensoría del Pueblo, se halló que pese a que tienen lugar para 39 156 internos, están albergando a 89 166, es decir tienen una superpoblación del 128%. En el año 2011 el nivel de hacinamiento era de 75%."*

El mismo informe advierte, *"como principales problemas además del alto nivel de hacinamiento, la ausencia o déficit de políticas para atender a privados de libertad de mayor vulnerabilidad como: las mujeres, personas con discapacidad, población LGTBI, entre otros (...)."*

El Estado ha tomado decisiones para la contención del virus COVID 19, mediante un Estado de Emergencia y aislamiento social, mediante el cual todos los ciudadanos nos hemos recluso en nuestros domicilios, sin embargo hemos dejado desprotegidos a otros seres humanos que si bien están cumpliendo una condena, no han perdido su condición de seres humanos, por lo que proponemos como sociedad evaluemos mediante los representantes del pueblo (Congresistas de la República) ejercer el derecho de perdón de la sociedad sobre reos que cumplan condenas como delincuentes primarios y que no cuenten con nuevos procesos penales por la comisión de nuevo delito, que durante su internamiento hayan realizado labores en busca de su resocialización mediante el trabajo o estudio, así como otras actividades a favor de la sociedad.

Existe evidencia de que *"el COVID-19, al igual que otras enfermedades infecciosas, presenta un riesgo particularmente grave para las poblaciones que viven en estrecha proximidad, como en las cárceles"*<sup>5</sup>. Es probable que los centros penitenciarios brinden atención médica inadecuada incluso en circunstancias normales, lo que podría agravarse ante un brote de COVID-19. Esto ha sido también puesto en noticias también en Colombia<sup>6</sup>, por el hacinamiento y la falta de prevención, donde se han presentado al menos 10 amotinamientos de los presos. El riesgo de contraer COVID-19 en las cárceles ha originado que en Italia se aprueben salidas anticipadas de los presos que les queda 18 meses para cumplir su condena y que en Irán se perdonará al menos a 10 000 presidiarios<sup>7</sup>. En el condado de Fillsborough en Florida se anunció la liberación de 164 presos para

<sup>4</sup> Defensoría del Pueblo. "Defensoría del Pueblo presenta informe 'Retos del sistema penitenciarios' - Nota de Prensa N° 467/OCI/DP/2018", en Defensoría del Pueblo, 12 de diciembre de 2018. Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-presenta-informe-retos-del-sistema-penitenciario/>

<sup>5</sup> Human Rights Watch. "Estados Unidos: el Covid-19 pone en peligro a las personas encarceladas", en Human Rights Watch, 12 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.hrw.org/es/news/2020/03/12/estados-unidos-el-covid-19-pone-en-peligro-las-personas-encarceladas>

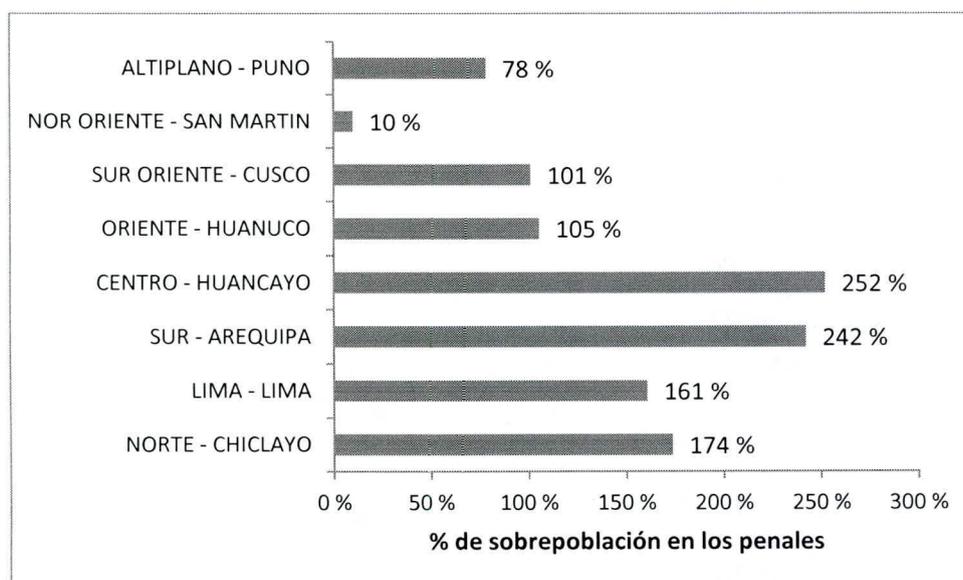
<sup>6</sup> Cali, Q'hubo. "Denuncian riesgo por Covid-19 en las cárceles colombianas", en Q'huboCali.com, 18 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.qhubocali.com/coronavirus/denuncian-riesgo-por-covid-19-en-las-carceles-colombianas/>

<sup>7</sup> Blandón Ramírez, Daniela. "Presos de distintas partes del mundo se amotinaron por temor al coronavirus", en France24, 22 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.france24.com/es/20200322-coronavirus-presos-carceles-temor-motines>

prevenir el contagio entre ellos y los guardias de seguridad<sup>8</sup>. En todos los casos si reinciden volverán a ser detenidos.

Cabe mencionar que existen estudios sobre el riesgo de exposición a contagio de enfermedades y propagación de epidemias en los centros penitenciarios, por lo que el confinamiento los convierte en lugares de rápido contagio<sup>9</sup>. La periodista Sara Lustbader<sup>10</sup> señala que los presos en los Estados Unidos están condenados a contagiarse de COVID-19, debido a que normalmente las cárceles sobrepobladas hacen difícil tratar problemas médicos de los presos o separarlos para su seguridad. En ese sentido, si a ello se le agrega la necesidad de cuarentena y aislamiento, es "casi imposible" manejar el brote de COVID-19 en las cárceles norteamericanas.

En el Perú de acuerdo a cifras del Instituto Nacional Penitenciario (INPE), la población penal asciende a 95 548 personas a diciembre de 2019, siendo el porcentaje de sobrepoblación promedio nacional de 138%.



**Gráfico 1. Sobrepoblación penal por regiones a diciembre 2019**

Fuente: INPE

Elaboración propia

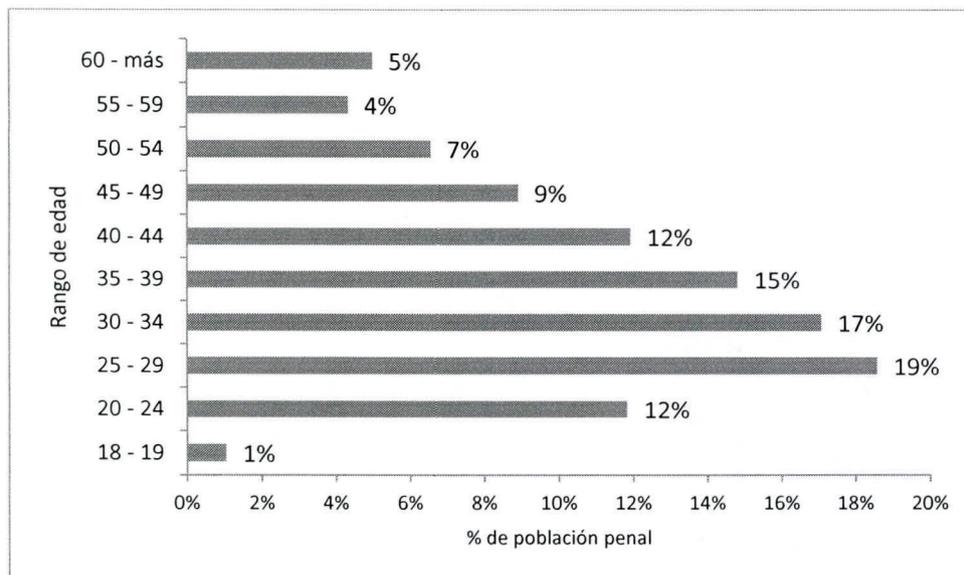
Del gráfico se tiene que en todas las regiones existe una sobre población penal, lo que significa un elevado riesgo de propagación del COVID-19.

<sup>8</sup> Redacción. "Liberan 164 presos para reducir el riesgo de propagación de Covid-19 en las cárceles", en [diariopresente.mx](https://www.diariopresente.mx/mundo/liberaran-164-presos-para-reducir-el-riesgo-de-propagacion-de-covid-19-en-las-carceles/253471), 19 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.diariopresente.mx/mundo/liberaran-164-presos-para-reducir-el-riesgo-de-propagacion-de-covid-19-en-las-carceles/253471>

<sup>9</sup> Ariza, Libardo y Hernán Ciprina. "Covid-19. Los presos también tosen", en 070, Política y Sociedad, 12 de marzo de 2020. Disponible en: <https://cerosetenta.uniandes.edu.co/los-presos-tambien-tosen/>

<sup>10</sup> Lustbader, Sarah. "Sentenciado a Covid-19", en THE APPEAL, 12 de marzo de 2020. Disponible en: <https://theappeal.org/sentenced-to-covid-19/>

Por otro lado, si bien los jóvenes no son inmunes al COVID-19 como lo ha señalado el Director de la Organización Mundial de la Salud<sup>11</sup>, se sabe que los grupos de mayor riesgo son los mayores de 50 años, por lo que se ha revisado la información estadística existente en el INPE por rango de edades.



**Gráfico 2. Población penal por edades a diciembre 2019**

Fuente: INPE

Elaboración propia

Del Gráfico 2 se tiene que el 16% de la población penal tiene más de 50 años, sin embargo, toda población menor también constituye grupo vulnerable, por las condiciones de hacinamiento y sobrepoblación en los penales, considerando según el INPE que más de un 20% de sobrepoblación constituye hacinamiento.

Tal es así que se han entregado 240 kits de prevención en el penal de Lurigancho<sup>12</sup> que consisten en mascarillas y guantes; sin embargo, su población penitenciaria es de 10 163 y su capacidad es

<sup>11</sup> Organización Mundial de la Salud. "Alocución de apertura del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre la Covid-19 celebrada el 20 de marzo de 2020, en Organización Mundial de la Salud, 20 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---20-march-2020>

<sup>12</sup> Instituto Nacional Penitenciario. "INPE entrega kits de prevención contra el coronavirus en Penal de Lurigancho – Nota de Prensa N.º 138-2020-INPE", en INPE, 20 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.inpe.gob.pe/prensa/noticias/item/4144-inpe-entrega-kits-de-prevenci%C3%B3n-contra-el-coronavirus-en-el-penal-lurigancho.html>

de 3 204 reos<sup>13</sup>. En consecuencia, solo con este ejemplo se evidencia que los internos de los penales por la sobrepoblación existente se encuentran en grave riesgo de contraer el COVID-19.

Asimismo, desde el 6 de marzo del presente año, el INPE ha restringido<sup>14</sup> las visitas en 14 de los 68 penales del país, como medida de prevención de la propagación del COVID-19. Esta restricción se ha dado por treinta días.

Por otro lado se tiene de la página web de consulta amigable del Ministerio de Economía (MEF) que el presupuesto institucional de apertura<sup>15</sup> (PIA) del INPE es en el año 2020 de S/ 856 501 67, lo que equivale a S/ 24,6 diarios por reo, considerando la población penitenciaria total a diciembre 2019, y que ha disminuido respecto del valor del año 2018 que era S/ 27 diarios<sup>16</sup>, debido a la sobrepoblación de las cárceles. Cabe mencionar que de esos S/ 24,5 diarios se cubre alimentación, limpieza y seguridad entre otros, motivo por el cual es muy poco probable que se pueda cubrir necesidades adicionales para la prevención de la propagación del COVID-19 con implementos como alcohol, desinfectantes y jabón, para garantizar la higiene adecuada. De ahí la necesidad de aprobar el presente proyecto e implementar la ley con urgencia.

Ahora bien, con respecto a la limitación de la aplicación de la ley, se debe entender que la extinción especial anticipada tiene algunos límites, que son básicamente los derechos humanos, es decir, que no se puede conceder este beneficio a aquellos condenados por delitos contra la humanidad. Asimismo, por cuestiones de política, se debe limitar a otros delitos este beneficio. Se ha propuesto que los delitos límite sean, por ejemplo, los delitos contra la administración pública, los delitos de corrupción, de terrorismo, de violación, entre otros.

Al respecto, podemos apreciar que la urgencia del tema es apreciada por las más las autoridades, es así que en el Perú la presidenta del Tribunal Constitucional ha solicitado en el Consejo de Estado que el Presidente del Estado ejerza sus facultades e indulte a los presos, como ha sido publicado en medios locales:<sup>17</sup>

*"Le he propuesto en el Consejo de Estado al presidente que haga uso de sus prerrogativas presidenciales para que haga uso de los indultos o de las conmutaciones de pena como medida para que determinadas personas que tienen una edad de población vulnerable,*

<sup>13</sup> Lara, Juan Guillermo. "Motín en Lurigancho: ¿cuál es la capacidad de las cárceles de Lima y cuántos presos tienen?", en El Comercio, 27 de junio de 2019. Disponible en: <https://elcomercio.pe/lima/seguridad/inpe-motin-lurigancho-capacidad-carceles-lima-presos-nacional-noticia-ecpm-649493-noticia/>

<sup>14</sup> Publimetro. "Coronavirus: INPE restringe las visitas en 14 penales", en Publimetro, 13 de marzo de 2020. Disponible en: <https://publimetro.pe/actualidad/coronavirus-en-peru-inpe-restringe-las-visitas-en-14-penales-para-evitar-propagacion-del-covid-19-nndc-noticia/>

<sup>15</sup> Revisar cifras en: [mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx](http://mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx)

<sup>16</sup> Macera, Daniel. "Cárceles peruanas: Estado invierte S/ 9.924 anuales por cada reo", en El Comercio, 12 de setiembre de 2018. Disponible en: <https://elcomercio.pe/economia/peru/carceles-peruanas-gasta-s-1-3-mlls-sobrepoblacion-penitenciaria-noticia-545829-noticia/>

<sup>17</sup> <https://diariocorreo.pe/politica/coronavirus-presidenta-del-tc-he-planteado-al-presidente-el-uso-del-indulto-para-salvaguardar-la-integridad-de-presos-ante-covid-19-cuarentena-pandemia-nndc-noticia/?fbclid=IwAR0b4pus2bH82s9z3EittSpLZUIgHP2VBQolwqtgZ5pnK00km7omGI7tJFA>

*puedan ser estudiados sus casos y se permita una excarcelación",* sostuvo en diálogo con Canal N.

**Ledesma** indicó que con esta propuesta busca evitar que las prisiones del país se vuelvan un *"foco infeccioso"*. Detalló que debería de conformarse una comisión ad hoc para evaluar cada caso específico.

*"Podría generarse una comisión ad hoc que de manera sucinta pudiera analizar la situación de estos internos en los penales del país y prever o asumir la alternativa de su excarcelación para evitar que se genera un foco infeccioso en las prisiones. Hay que preservar la integridad de las personas detenidas en las prisiones",* señaló.

Así mismo, a nivel mundial podemos apreciar que el problema de hacinamiento carcelario y los peligros que conllevan en esta crisis de salud que padece el mundo ha preocupado a todas las autoridades y es así que desde la ONU, la Alta comisionada para los derechos humanos ha mostrado su preocupación por la situación carcelaria y ha solicitado la reducción de presos<sup>18</sup>:

*"Ginebra. [AFP]. La Alta Comisaria para los derechos humanos de la ONU, Michelle Bachelet, pidió el miércoles la urgente reducción del número de presidiarios alrededor del mundo para evitar que la pandemia de coronavirus cause estragos en las cárceles, generalmente superpobladas.*

*Bachelet exhortó a "gobiernos y autoridades competentes a trabajar rápidamente para reducir la cantidad de personas detenidas", liberando por ejemplo a "los reclusos de mayor edad y a aquellos que están enfermos, así como los que presentan un riesgo menor".*

*La pandemia de "COVID-19 ha comenzado a golpear las prisiones y los centros de detención de inmigrantes, al igual que los centros de salud residenciales y los hospitales psiquiátricos, y amenaza con provocar una devastación entre esas personas extremadamente vulnerables".*

*Bachelet subrayó que algunos países "ya tomaron acciones positivas" en ese sentido.*

*Este miércoles Etiopía anunció la amnistía y pronta liberación de 4.000 detenidos para aliviar la superpoblación carcelaria.*

*La ex presidente chilena también exhortó por la liberación "de toda persona detenida sin fundamento jurídico suficiente, incluyendo los prisioneros políticos y los detenidos por haber expresado opiniones críticas o disidentes".*

*"Una vez liberadas estas personas deberían ser sometidas a un examen médico y deberá garantizarse que reciben los cuidados necesarios", agregó."*

---

<sup>18</sup> <https://peru21.pe/mundo/coronavirus-la-onu-pide-liberar-a-presidarios-debido-a-pandemia-de-covid-19-nndc-noticia/>



### **ANALISIS COSTO BENEFICIO**

La presente propuesta tiene por objeto la protección en el Perú de la persona humana como fin supremo de la sociedad y el Estado.

Su aprobación y promulgación no generarán costo al erario nacional, puesto que el Congreso de la República puede ejercer el derecho del perdón.

### **VINCULACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL**

La iniciativa legislativa guarda relación con la TEMATICA I.- DEMOCRACIA Y ESTADO, Política N° 06 Política Exterior Para La Paz, La Democracia, El Desarrollo y la Integración; Así como con la IV.- ESTADO EFICIENTE Y DESCENTRALIZADO, Política 28. Plena Vigencia de la Constitución y los Derechos Humanos, Acceso a la Justicia e Independencia Judicial.

  
Hector Mardueza  
DNI 00442123