

ANÁLISIS DE LA LEY N° 29423 QUE SUPRIME BENEFICIOS PENITENCIARIOS PARA LOS DELITOS DE TERRORISMO

Germán Small Arana

Profesor Principal y Director de la

Revista de Derecho y Ciencia Política de la UNMSM.

Nuestra Carta Magna, en su *artículo 139 inciso 22* establece como principio de la función jurisdiccional que el régimen penitenciario tiene por objeto la reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad, tal fin descansa en los pilares fundamentales de la educación, trabajo y con el soporte de la disciplina; en este contexto la norma penitenciaria, el Código de Ejecución Penal *Decreto Legislativo N° 654*, recogiendo el mandato constitucional determina como objetivo lo precedentemente indicado y para efectos del tratamiento penitenciario el *artículo cuarto* del Título Preliminar de este código establece que el mismo es posible lograr a través del Sistema Progresivo, lo que implica que el interno en el campo penitenciario

es y debe ser el centro de atención en cuanto concierne a mecanismos de tratamiento y todo aquello que contribuya a la rehabilitación, que permita el retorno del sentenciado a la comunidad en condiciones mejores de las que provocaron su reclusión.

El sistema progresivo a diferencia de otros sistemas que determinaron como *medio de tratamiento el aislamiento y el silencio absoluto*, establece fases mediante las cuales se hace efectivo el tratamiento penitenciario, la primera de ellas lo constituye la *observación*, que consiste en el estudio y evaluación del interno que ingresa al centro carcelario a fin de conocer sus aptitudes laborales, educativas, culturales, deportivas, etc. las que deben ser orientadas adecuadamente en los programas de tratamiento. Inmediatamente después se produce la clasificación, proceso importante mediante la cual los internos son separados en grupos homogéneos diferenciados para luego en una fase intermedia que es el *tratamiento*, realizar una acción particularizada e individual según el caso que permita mediante la concurrencia de mecanismos rehabilitadores y programas psicológicos, médicos, religiosos, etc. la enmienda del penado para una reinserción favorable en la comunidad. En este contexto del Sistema Progresivo aparece como última fase la *prueba* que no es otra que la comprobación de las acciones rehabilitadores llevadas a cabo en el centro penitenciario y la posibilidad de acceso a mecanismos de pre-libertad como la semilibertad y la liberación condicional, que constituyen buenos medios de tratamiento en libertad mediante la reincorporación a la comunidad paulatina del sentenciado bajo reglas de conducta cuyo cumplimiento obligatorio crea en el penado un hábito de autodisciplina y autocontrol que le permite desenvolverse durante el goce del beneficio en la comunidad libre como elemento útil, pues, lo contrario conlleva a la revocatoria y el retorno del penado al establecimiento penal, a los efectos de seguir cumpliendo la condena impuesta en las modalidades que establece el Código de Ejecución Penal.

Conforme al contexto precedente, el objetivo del campo penitenciario se materializa durante la ejecución de la pena y dentro del sistema progresivo en el reconocimiento de la conducta del interno como forma de lograr la convivencia pacífica y posibilitar un ambiente de orden y tranquilidad, que permita implementar y poner en práctica los diversos programas de tratamiento de acuerdo a las particulares características del interno, para esta finalidad es que el Estado Peruano adopta el Sistema Progresivo que le permitirá al interno acogerse a los beneficios penitenciarios que nuestra legislación establece, entre ellos los que corresponden en su concesión estrictamente al campo penitenciario y los de pre - libertad como retorno anticipado a la pena final, al órgano jurisdiccional.

Los beneficios penitenciarios con los que cuenta el interno, se encuentran tipificados en el Título II Capítulo IV, Artículo 42° del Código de Ejecución Penal Decreto

Legislativo N° 654, son: Permiso de salida, Visita Íntima, Semilibertad, Libertad condicional y Redención de pena por el Trabajo y Educación, y otros tales como estímulos y recompensas, estos se otorgan atendiendo al criterio de individualización de la pena de los diversos tipos de delincuente. Asimismo, existen diferentes modalidades de concesión establecidas a través de normas que han ido modificándose en el tiempo, atendiendo a la gravedad del tipo penal que determina el acogimiento en el caso de la redención de pena en la modalidad del 5x1, y excepcionalmente se estableció para terrorismo, secuestro y extorsión el 7x1 con una aplicación exclusiva solo para la libertad definitiva y en los casos de sentenciados la semilibertad y liberación condicional, se determinó mecanismos de acceso en función al tipo penal, es decir a la gravedad del daño causado en el delito, por lo que ordinariamente sería el 1/3 o 2/3 de la pena para semilibertad y liberación condicional al cumplimiento del cincuenta por ciento de la condena y extraordinariamente a las tres cuartas partes, conforme a la legislación especial que posteriormente a la vigencia del Código de Ejecución Penal se ha incorporado.

En el caso de delito de terrorismo, la primera norma que tipificó este accionar delictivo fue el Decreto Legislativo N° 046, en el campo penitenciario no restringía ningún beneficio penitenciario, por cuanto a ese momento, en el año 1981 no se sabía la real dimensión que iba a adquirir este problema en cuanto al accionar de los grupos armados y que a la postre determinó ingente pérdida de bienes tanto del Estado y particulares y la muerte de muchos compatriotas inocentes. Frente a este hecho la reacción del Estado fue en algunos casos conforme a los informes de la Comisión de la Verdad y otros desproporcionada, poniendo a la población generalmente campesina ante dos acciones, es decir la estatal y la subversiva, que conllevaron excesos que hoy lamentamos. Posteriormente la Ley N° 24651 que derogó el Decreto Legislativo N° 046 incorporó el artículo 85° en el Código Penal estableciendo circunstancias eximentes o atenuantes en casos de confesión voluntaria y abandono de actividades delictivas *«supuesto bajo el cual no se le privara de beneficios penitenciarios entre ellos- la redención de pena por el trabajo y el estudio»*. Luego mediante la Ley N° 25103 se estableció otorgar ciertos beneficios, como por ejemplo la remisión de la pena para agentes por delito de terrorismo que proporcionaran información eficaz, que permitiera descubrir la organización y funcionamiento de bandas terroristas o la identidad de sus cabecillas.

Es a partir de la promulgación del Código de Ejecución Penal del año 1991, que se limitó la concesión de los beneficios penitenciarios de redención de pena por el trabajo y la educación para agentes por delito de terrorismo; de igual forma el artículo 3° del Decreto Ley N° 25744 se mantuvo en la misma orientación restrictiva para no conceder beneficios penitenciarios a los agentes por terrorismo. Asimismo, el D. L. 25916 en

su artículo 1º precisaba *«que mantienen vigencia las prohibiciones de beneficios penitenciarios y procesales, incluido el artículo 137º del Código Procesal Penal para delitos de terrorismo»*.

Los procesados y sentenciados por terrorismo a través de organizaciones de apoyo y familiares acudieron al Tribunal Constitucional solicitando la inconstitucionalidad del artículo 19 de la Ley N° 25475, el cual establecía que: *«Los procesados o condenados por delito de terrorismo no podrán acogerse a ninguno de los beneficios que establece el Código Penal y el Código de Ejecución Penal.»*, petición que fue declarada procedente en base al Principio de Igualdad y Humanidad que rigen en el campo penitenciario y en base a ello es que el Ejecutivo, mediante delegación de facultades, que concede el Congreso de la República, se emitió el Decreto Legislativo N° 927, que modificando la Ley N° 25475 de Terrorismo estableció la concesión de beneficios penitenciarios como la redención de pena por el trabajo y educación y la liberación condicional, esta norma creo para este delito un nuevo mecanismo de redención que es el 7x1, es decir por cada siete días de trabajo efectivo el interno gana un día a su favor, estableciendo mecanismos de control para tal efecto mucho mas rigurosos que para los demás delitos y disponiendo que este beneficio es aplicable solo para los efectos de egreso anticipado a la condena final y en el caso de la liberación condicional si bien abrió la oportunidad de concederlo, este se producía en la modalidad mas extensa, es decir al cumplir EFECTIVAMENTE las tres cuartas partes de la condena impuesta, lo que implica que a diferencia de los demás delitos contenidos en el código penal y cuyas penas se cumplen en el recinto penitenciario donde es factible adicionar al tiempo de reclusión el correspondiente a la redención de pena para alcanzar antes la liberación condicional, pero en este caso específico de retorno antelado a la comunidad social, no admitía en el delito de terrorismo tal posibilidad obligando que su concesión fuese al cumplimiento de la totalidad de las tres cuartas partes de la pena impuesta, implicando por lo tanto que la redención de pena solo era de aplicación para la libertad definitiva. Estos beneficios que se aperturaron para el delito de terrorismo eran procedentes solo para los casos de pena temporal, es decir para sentenciados a pena privativa de la libertad de dos días a treinta y cinco años *no siendo procedente* para los casos de pena indeterminada como es la cadena perpetua.

Dentro de la política criminal que corresponde al Estado, y al posible resurgimiento de grupos terroristas en la zona del VRAE, donde mediante emboscadas se han aniquilado recientemente miembros de la policía, se han incendiado carros de esta institución y derribado inclusive un helicóptero, el Poder Ejecutivo a instancia del Ministerio de Justicia presentó al Congreso de la República el Anteproyecto de Ley derogatorio del Decreto Legislativo N° 927, que concedía los beneficios penitenciarios de redención de pena y liberación condicional a los sentenciados por este delito, el

mismo que fue aprobado por el Congreso y se concretó en la Ley N° 29423 de fecha 14 de octubre del presente año, que deroga el Decreto Legislativo antes referido y suprime los beneficios penitenciarios de redención de pena y liberación condicional para los delitos de terrorismo; se debe tener en cuenta que dicha restricción no alcanza a todos los beneficios penitenciarios sino solo a la *redención de pena por el trabajo y educación y la liberación condicional* quedando en libertad de la autoridad penitenciaria la concesión del permiso de salida y la visita íntima.

La posición del Tribunal Constitucional sobre beneficios penitenciarios para internos por delito de terrorismo se encuentra plasmada en la Sentencia N° 0010-2002-AI/TC que fue publicada en el Diario Oficial «El Peruano» el 03 de enero del 2003, la misma que deja entrever la justificación respecto de la prohibición que el legislador había efectuado para no conceder beneficios penitenciarios, es así que el Tribunal Constitucional «no considera que la no concesión de los beneficios penitenciarios para los condenados por el delito de terrorismo infrinja per se, el principio de igualdad, toda vez que se justifican en atención a la especial gravedad del delito en cuestión y a los bienes de orden público constitucional que con su dictado se persiguen proteger». De lo antes citado se puede colegir el principio de igualdad es entendido en su sentido material, es decir igualdad dentro del marco estricto de la ley permitiendo otorgar distintos beneficios penitenciarios en función de la naturaleza del delito.

En otra resolución, el Tribunal Constitucional con la Sentencia N.° 00033-2007-PI/TC del 25 de setiembre de 2009, referente a la constitucionalidad del principio de igualdad en la concesión de beneficios penitenciarios señala lo siguiente: «... la afectación o intervención del Principio Derecho de Igualdad (leve) que genera la exclusión del otorgamiento de los beneficios penitenciarios de redención de la pena por el trabajo y la educación, semilibertad y liberación condicional a un grupo de internos ..., tiene como fin constitucional relevante la obligación que tiene el Estado de garantizar la protección de la población de las amenazas contra su seguridad...».

Es menester aclarar que como se ha mencionado en líneas precedentes, la Ley N° 29423 no estaría suprimiendo todos los beneficios con los que cuenta el interno recluso por delito de terrorismo, puesto que no todos los beneficios penitenciarios han sido restringidos, es así que el interno cuenta con otros beneficios tales como la visita íntima y el permiso de salida en casos especiales; como observamos el fin de esta norma está dirigido a la protección de la seguridad de la población y los parámetros que se ha utilizado se basa en la naturaleza gravosa del ilícito referido.

La Ley N° 29423 plantea en relación al delito de terrorismo el endurecimiento de la Política Penitenciaria del Estado, a su vez normaliza la regulación penitenciaria en

los casos de delitos de secuestro y extorsión, lo que significa la modificación de la Ley N° 28760, señalando las pautas a las que se sujetaran los beneficios penitenciarios en el caso de sentenciados por estos delitos, en donde se le reconoce la redención de pena por el trabajo o la educación, en la modalidad del 7x1, y la liberación condicional, al cumplir efectivamente las 3/4 partes de la pena.

Finalmente, es de indicar que la situación carcelaria nacional es lacerante, por la excesiva población existente, pues su capacidad de alojamiento es de solo 23,000 reclusos y sin embargo a la fecha tenemos más de 44,609, que lo convierte en un ambiente hostil y violento, favoreciendo el fenómeno de la prisionización, que afecta al interno en todo orden de cosas, imposibilitando cumplir con la función resocializadora de la pena y devolviendo al seno social a un hombre con una serie de problemas que finalmente lo lleva a la comisión de nuevo delito y al retorno al establecimiento penitenciario, y determinando como consecuencia, el crecimiento de la población carcelaria.

En los últimos años la política criminal se ha caracterizado por el endurecimiento de las penas en una serie de delitos, así como la disminución y la eliminación de beneficios penitenciarios, que a la postre traerá consigo mayor tiempo de permanencia de sentenciados, turgurizando las cárceles y haciendo imposible cumplir con el objeto y la finalidad asignada a la pena, por lo que corresponde efectuar un mejor análisis en cuanto corresponde a los beneficios penitenciarios, que permitan aún en delitos graves el acceso por lo menos a la redención de pena para la libertad por cumplimiento de pena en la modalidad del siete por uno.