



JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI  
Congresista de la República

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

La señora congresista de la República **JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con lo establecido en los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente:

### PROYECTO DE LEY

#### **LEY QUE FORTALECE LA INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA DE LA COMISIÓN DE GRACIAS PRESIDENCIALES Y REGULA EL INDULTO, EL DERECHO DE GRACIA PARA PROCESADOS Y LA CONMUTACIÓN DE LA PENA**

##### **Artículo 1. - Objeto**

La presente ley tiene por objeto regular el indulto y la conmutación de la pena de los condenados con sentencia firme, el derecho de gracia en beneficio de los procesados en los casos en que la etapa de instrucción haya excedido el doble de su plazo más su ampliatoria, así como fortalecer la independencia y autonomía de la Comisión de Gracias Presidenciales, con la finalidad de garantizar la transparencia en el procedimiento para la dación de estos beneficios.

##### **Artículo 2. - El indulto**

El indulto es la facultad exclusiva, excepcional y sustentada que tiene el presidente de la República, para renunciar al ejercicio de su poder punitivo respecto de los condenados con sentencia firme, implicando el perdón de la pena privativa de libertad impuesta por la autoridad judicial.

El indulto presidencial tiene dos (02) clases:

- a) Indulto común: concesión presidencial de carácter excepcional y sustentada, mediante el cual, el presidente de la República, previa evaluación técnica por parte de los órganos competentes, remite total o parcialmente la pena de las personas condenadas con sentencia firme.
- b) Indulto por razones humanitarias: concesión presidencial de carácter excepcional y sustentada, mediante el cual, el presidente de la República, previa evaluación técnica por parte de los órganos competentes, que acredite una enfermedad en etapa terminal o enfermedad crónica, avanzada, progresiva, degenerativa e incurable del sentenciado; o una afección por trastornos mentales crónicos, irreversibles y degenerativos, y además que las condiciones carcelarias puedan colocar en grave riesgo su vida, salud e

integridad; remite total o parcialmente la pena de las personas condenadas con sentencia firme.

### **Artículo 3. - El derecho de gracia en beneficio de procesados**

El derecho de gracia para procesados es la facultad exclusiva, excepcional y sustentada que tiene el Presidente de la República, para extinguir la acción penal a los procesados en los casos en que la etapa de instrucción haya excedido el doble de su plazo más su ampliatoria.

El derecho de gracia para procesados tiene dos (02) clases:

- a) Gracia común: concesión presidencial de carácter excepcional y sustentada, mediante el cual, el presidente de la República, previa evaluación técnica por parte de los órganos competentes, remite la acción penal a los procesados en los casos en que la etapa de instrucción haya excedido el doble de su plazo más su ampliatoria.
- b) Gracia por razones humanitarias: concesión presidencial de carácter excepcional y sustentada, mediante el cual, el presidente de la República, previa evaluación técnica por parte de los órganos competentes, que acredite una enfermedad en etapa terminal o enfermedad crónica, avanzada, progresiva, degenerativa e incurable del interno; o una afección por trastornos mentales crónicos, irreversibles y degenerativos, y además que las condiciones carcelarias puedan colocar en grave riesgo su vida, salud e integridad, remite la acción penal a los procesados en los casos en que la etapa de instrucción haya excedido el doble de su plazo más su ampliatoria.

### **Artículo 4. - La conmutación de la pena**

La conmutación de la pena es la facultad exclusiva, excepcional y sustentada que tiene el Presidente de la República, para reducir la pena privativa de libertad impuesta, en concordancia con la normativa vigente, o sustituir una pena privativa de libertad impuesta, no mayor de cuatro años por otra de prestación de servicios a la comunidad, en favor de los condenados con sentencia firme.

### **Artículo 5. - Solicitud para la obtención de gracias presidenciales**

- 5.1 Solo el sentenciado que se encuentre cumpliendo pena privativa de libertad, con sentencia condenatoria firme, tiene el derecho a solicitar al presidente de la República se le otorgue la gracia del indulto o la conmutación de la pena, siempre que cumpla con los procedimientos y requisitos establecidos en la presente Ley, su Reglamento y demás normas conexas.

- 5.2 El sentenciado podrá solicitar el indulto o la conmutación de la pena comunes, cuando haya cumplido no menos de los dos tercios de su condena. Se exceptúan de dicho plazo las solicitudes de indulto o conmutación de la pena por razones humanitarias.
- 5.3 Solo cuando el sentenciado o procesado se encuentre imposibilitado de manifestar su voluntad, sus familiares o una persona interesada podrán presentar la solicitud de indulto, derecho de gracia o conmutación de la pena correspondiente.

#### **Artículo 6. - Contenido del Expediente**

- 6.1 El expediente del solicitante que desee acogerse al indulto común o conmutación común debe contener:
- Solicitud dirigida a la Comisión de Gracias Presidenciales, la cual podrá ser presentada ante el Director del Establecimiento Penitenciario correspondiente, la misma deberá estar debidamente fundamentada y podrá adjuntar los documentos que estime oportunos.
  - Copia certificada de la sentencia firme expedida por el Juez o la Sala Penal.
  - Certificado de conducta otorgado por el Director del Establecimiento Penitenciario en el que se encuentre recluido el interno.
  - Certificado de trabajo o de estudios realizados durante su permanencia en el establecimiento penal, expedido por el Director del Establecimiento Penitenciario, por el profesional de tratamiento respectivo o por entidad acreditada ante el Instituto Nacional Penitenciario, cuando corresponda.
  - Hoja penal del solicitante, expedida por el Instituto Nacional Penitenciario con una antigüedad no mayor de 3 (tres) meses.
  - Informe del Instituto Nacional Penitenciario sobre los intentos o existencia de fugas, y obtención de otras gracias presidenciales concedidas con anterioridad al solicitante y/o beneficios penitenciarios solicitados.
  - Informe social y psicológico expedido por los profesionales de tratamiento penitenciario, que señale el grado de readaptación del solicitante.
  - En los casos de delitos de violación de la libertad sexual, el solicitante deberá presentar el informe médico sobre el resultado del tratamiento terapéutico, conforme a lo establecido por el artículo 178-A del Código Penal, se exceptúa lo señalado en los artículos 173 y 173-A.
- 6.2 El expediente del solicitante que desee acogerse al indulto o derecho de gracia por razones humanitarias debe contener:
- Solicitud dirigida a la Comisión de Gracias Presidenciales, la cual podrá ser presentada ante el Director del Establecimiento Penitenciario correspondiente, la misma deberá estar debidamente fundamentada y podrá adjuntar los documentos que estime oportunos.

- b) Copia certificada de la sentencia firme expedida por el Juez o la Sala Penal; o copia certificada de la resolución que da inicio al proceso penal cuando se trate del derecho de gracia para procesados.
  - c) Certificado de conducta otorgado por el Director del Establecimiento Penitenciario en el que se encuentre recluso el interno.
  - d) Historia clínica del solicitante.
  - e) Informe Médico del solicitante emitido por profesional médico perteneciente a algún centro hospitalario del MINSA o ESSALUD, u organización médica autorizada, el mismo que deberá consignar los datos personales del médico que lo emite.
  - f) Protocolo Médico del solicitante emitido por el centro hospitalario u organización médica autorizada.
  - g) Acta emitida por la Junta Médica Penitenciaria, cuando corresponda, la cual contiene en forma detallada: datos generales del solicitante, signos y síntomas, antecedentes, diagnóstico definitivo, tratamiento, consecuencias de no seguir el tratamiento, recomendaciones y pronóstico.
  - h) Hoja penal del solicitante, expedida por el Instituto Nacional Penitenciario con una antigüedad no mayor de tres (3) meses.
  - i) Informe del Instituto Nacional Penitenciario sobre los intentos o existencia de fugas, y obtención de otras gracias presidenciales concedidas con anterioridad al solicitante y/o beneficios penitenciarios solicitados.
  - j) Informe social emitido por el Área Social del Establecimiento Penitenciario.
- 6.3 El expediente del interno que desee acogerse al derecho de gracia deberá contener los siguientes documentos:
- a) Solicitud dirigida a la Comisión de Gracias Presidenciales, la cual podrá ser presentada ante el Director del Establecimiento Penitenciario correspondiente, la misma deberá estar debidamente fundamentada y podrá adjuntar los documentos que estime oportunos.
  - b) Copia de la resolución que da inicio al proceso penal, expedido por la autoridad judicial competente.
  - c) Informe del Instituto Nacional Penitenciario sobre la existencia de Gracias Presidenciales concedidas con anterioridad al solicitante y/o beneficios penitenciarios solicitados.
  - d) Certificado de conducta otorgado por el Director del Establecimiento Penitenciario en el que se encuentre recluso el interno.
  - e) Certificado de trabajo o de estudios realizados durante su permanencia en el establecimiento penal, expedido por el Director del Establecimiento Penitenciario, por el profesional de tratamiento respectivo o por entidad acreditada ante el Instituto Nacional Penitenciario, cuando corresponda.
  - f) Hoja penal del solicitante, expedida por el Instituto Nacional Penitenciario con una antigüedad no mayor de tres (3) meses.

- 6.4 No obstante ello, la Comisión de Gracias Presidenciales podrá recabar documentos e informes adicionales o aclaratorios, que le permitan sustentar la decisión a tomar, los cuales podrán ser solicitados al Establecimiento Penitenciario en el que se encuentre recluso el interno, al Instituto Nacional Penitenciario, asimismo, podrá convocar a instituciones públicas o privadas.

#### **Artículo 7.- Efecto de las gracias presidenciales**

El indulto, el derecho de gracia para procesados y la conmutación de la pena, producen los efectos señalados en la presente Ley, sin embargo, el condenado conservará sus antecedentes con la finalidad que, ante una posible reincidencia o la comisión de un nuevo delito, el operador judicial pueda determinar las medidas o sanciones correspondientes.

#### **Artículo 8.- Improcedencia de gracias presidenciales**

No procederán las solicitudes de indulto, derecho de gracia para procesados y conmutación de pena en los siguientes casos:

- 8.1 Cuando el interno solicitante, anteriormente hubiere obtenido el indulto, el derecho de gracia para procesados o conmutación de pena anteriormente, por el mismo delito u otro distinto.
- 8.2 Cuando el interno solicitante, no cumplido con pagar la totalidad de la reparación civil impuesta en sentencia firme.
- 8.3 Cuando el solicitante de indultos o conmutación de la pena, comunes o por razones humanitarias, no hayan cumplido con manifestar sus disculpas y arrepentimiento a los afectados y a la sociedad, por los delitos cometidos.
- 8.4 Cuando hayan sido condenados o procesados por los delitos de terrorismo, lesa humanidad, secuestro, homicidio calificado, feminicidio, extorsión, violación sexual a menor de edad, sicariato y demás delitos que por ley expresa hayan establecido dicha prohibición.

#### **Artículo 9.- Sobre su calidad de cosa juzgada**

La calidad de cosa juzgada que ostenta una resolución que otorga alguna gracia presidencial es condicional, pues es pasible de evaluación por el órgano correspondiente, para verificar que no atente contra los derechos fundamentales u otros principios o valores de la Constitución.

#### **Artículo 10.- La Comisión de Gracias Presidenciales**

La Comisión de Gracias Presidenciales, en adelante "la Comisión", tiene por finalidad conocer, evaluar, calificar y proponer al Presidente de la República la concesión de gracias presidenciales, respecto de las solicitudes presentadas por los sentenciados que cumplan condena en los Establecimientos Penitenciarios o por los procesados, según sea el caso.

La Comisión está integrada por cinco (5) miembros, de los cuales tres (3) son designados por Resolución Ministerial del Ministro de Justicia y Derechos Humanos, uno (1), en representación del Despacho Presidencial, designado por Resolución Ministerial del Presidente del Consejo de Ministros.

El Presidente de la Comisión será elegido por Concurso Público de Méritos, a cargo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y será designado mediante Resolución Suprema, por un periodo de cuatro (4) años.

La Comisión se encuentra adscrita al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, asimismo, reporta sus actividades al Despacho Ministerial.

**Artículo 11.- Vinculación de decisión de la Comisión de Gracias Presidenciales**

El informe de la Comisión de Gracias Presidenciales es ilustrativo y no vinculante a la decisión que adopte el Presidente de la República. No obstante ello, la responsabilidad de las acciones ejecutadas recaerá sobre quienes rubriquen la resolución suprema que otorga la gracia presidencial, así como en los funcionarios y servidores involucrados en el procedimiento de evaluación del expediente que contiene la petición de gracias presidenciales.

**Artículo 12.- Sobre la conducción del proceso de evaluación de las solicitudes para la obtención de gracias presidenciales**

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a través de sus órganos de administración correspondientes y de la Comisión de Gracias Presidenciales, será el encargado de conducir el proceso de evaluación de las solicitudes presentadas por los internos que buscan obtener alguna de las gracias presidenciales.

**Artículo 13.- Imparcialidad en el procedimiento de evaluación**

Quedan impedidos de participar en el procedimiento de evaluación para el otorgamiento de gracias presidenciales, cualquier persona que pueda tener interés directo en el solicitante; tampoco podrá integrar la Junta Médica Penitenciaria, el profesional de la salud que haya tratado en forma particular al solicitante, con la finalidad de garantizar la imparcialidad en la emisión del informe correspondiente.

**Artículo 14.- Publicidad y transparencia**

Trimestralmente se publicará en el portal institucional del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y del Instituto Nacional Penitenciario - INPE, la relación de solicitantes de gracias presidenciales, así como el estado del procedimiento.



Firmado digitalmente por:  
 UGARTE MAMANI Jhakeline  
 Katy FAU 20161749126 soft  
 Motivo: Soy el autor del documento  
 Fecha: 18/05/2022 09:58:43-0500  
 CONGRESO  
 REPUBLICA

JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI  
 Congresista de la República

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
 “Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

### DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

**PRIMERA.** El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aprobará el Reglamento de la presente Ley, en un plazo de noventa (90) días calendario, contados a partir de la fecha de publicación del presente dispositivo legal.

**SEGUNDA.** En los casos que la nación se encuentre bajo circunstancias extraordinarias, en los que se amerite implementar una política de deshacinamiento en los establecimientos penitenciarios y/o de protección a la vida humana, a consecuencia de un brote pandémico u otras eventualidades que ponga en grave riesgo la subsistencia de la población penitenciaria, el Poder Ejecutivo podrá ejecutar medidas excepcionales para el otorgamiento de las gracias presidenciales.

### DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

**PRIMERA.** Manténgase en suspenso la admisión a trámite de nuevos pedidos de indulto, derecho de gracia para procesados y conmutación de la pena, en tanto el Poder Ejecutivo cumpla con emitir el Reglamento de la presente Ley.

**SEGUNDA.** Las solicitudes para acceder al indulto, derecho de gracia para procesados y conmutación de la pena presentados ante la Comisión de Gracias Presidenciales hasta antes de la publicación de la presente Ley, continuaran el procedimiento correspondiente establecido en el marco legal vigente a la fecha de presentación de la solicitud.



Firmado digitalmente por:  
 TACURI VALDIVIA Geman  
 Adolfo FAU 20161749126 soft  
 Motivo: Soy el autor del documento  
 Fecha: 17/05/2022 11:20:10-0500



Firmado digitalmente por:  
 UGARTE MAMANI Jhakeline  
 Katy FAU 20161749126 soft  
 Motivo: Soy el autor del documento  
 Fecha: 13/05/2022 17:17:04-0500



Firmado digitalmente por:  
 GUTIERREZ TICONA Paul  
 Silvio FAU 20161749126 soft  
 Motivo: Soy el autor del documento  
 Fecha: 17/05/2022 10:36:14-0500

JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI  
 Congresista de la República



Firmado digitalmente por:  
 MEDINA HERMOSILLA  
 Elizabeth Sara FAU 20161749126 soft  
 Motivo: Soy el autor del documento  
 Fecha: 17/05/2022 12:01:02-0500



Firmado digitalmente por:  
 PAREDES CASTRO Francis  
 Jhasmina FAU 20161749126 soft  
 Motivo: Soy el autor del documento  
 Fecha: 17/05/2022 16:22:30-0500



Firmado digitalmente por:  
 QUIROZ BARBOZA Segundo  
 Teodomiro FAU 20161749126 soft  
 Motivo: En señal de conformidad  
 Fecha: 18/05/2022 14:45:54-0500

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

#### Las gracias presidenciales en la legislación nacional

De conformidad con lo dispuesto por el numeral 21, artículo 118, de nuestra Constitución Política, es el presidente de la República quien tiene la facultad para conceder indultos y conmutar penas, así como otorgar el derecho de gracia en beneficio de los procesados, para los casos en que la etapa de instrucción haya excedido el doble de su plazo más su ampliatoria.

Es decir que, aquellos internos que se encuentran cumpliendo pena privativa de libertad pueden ser beneficiados con la concesión del indulto o la conmutación de la pena, siendo que la sanción impuesta haya quedado ratificada a través de sentencia firme (que se haya cumplido con resolver todos los recursos impugnatorios correspondientes o haya sido consentida por las partes).

Del mismo modo, los procesados que se encuentren siguiendo las investigaciones en prisión, podrá solicitar acceder al beneficio del derecho de gracia, en los casos que la etapa de instrucción haya excedido el doble de su plazo más su ampliatoria. Al respecto, es preciso mencionar que, la instrucción es una etapa propia del proceso penal, regulada por el antiguo Código de Procedimientos Penales de 1940, aprobado con Ley N° 9024 (al mismo que ya no se encuentra vigente para nuevos procesos penales), el cual señala que el proceso penal consta de dos (02) etapas: la etapa de instrucción y la etapa del juzgamiento.

Esta facultad presidencial discrecional, no se encuentra regulada formalmente por alguna ley, sin embargo, el procedimiento administrativo para solicitar las gracias presidenciales sí se encuentra normado. Sobre ello, el ordenamiento jurídico peruano, cuenta con numerosas resoluciones ministeriales y decretos supremos, las cuales, aprueban las funciones de las comisiones evaluadoras encargadas de verificar la procedencia de los petitorios de gracias presidenciales, formularios a ser presentados, y en algunos casos, conceptualizan algunas figuras de las gracias presidenciales.

En razón a ello, tenemos las siguientes normas:

- Resolución Ministerial N° 170-2001-JUS, aprueban el Reglamento Interno de la Comisión de Conmutación de la Pena.

- Resolución Ministerial N° 593-2004-JUS, aprueban el Reglamento Interno de la Comisión de Indulto y Derecho de Gracia por razones humanitarias.
- Decreto Supremo N° 016-2005-JUS, aprueban Nuevo Reglamento Interno de la Comisión de Conmutación de la Pena.
- Decreto Supremo N° 004-2007-JUS, crean la Comisión de Indulto y Derecho de Gracia por Razones Humanitarias y Conmutación de la Pena.
- Resolución Ministerial N° 0449-2008-JUS, modifican el Reglamento Interno de la Comisión de Indulto y Derecho de Gracia por Razones Humanitarias y Conmutación de la Pena.
- Decreto Supremo N° 008-2010-JUS, fusionan comisiones adscritas al Ministerio de Justicia encargadas de evaluar y proponer el otorgamiento de gracias presidenciales
- Resolución Ministerial N° 0162-2010-JUS, aprueban Reglamento Interno de la Comisión de Gracias Presidenciales.
- Decreto Supremo N° 004-2020-JUS, decreto Supremo que establece supuestos especiales para la evaluación y propuesta de recomendación de Gracias Presidenciales, y determina su procedimiento, en el marco de la emergencia sanitaria por COVID-19.
- Decreto Supremo N° 006-2020-JUS, decreto Supremo que establece criterios y procedimiento especial para la recomendación de Gracias Presidenciales para los adolescentes privados de libertad, en el marco de la emergencia sanitaria por COVID-19.

Al respecto, es preciso mencionar que la fórmula legal propuesta, recoge los conceptos descritos en las normas antes mencionadas.

En ese sentido, tenemos que, del Decreto Supremo N° 008-2010-JUS, que aprueba la fusión de las comisiones adscritas al Ministerio de Justicia encargadas de evaluar y proponer el otorgamiento de gracias presidenciales, se extrae la clasificación de las gracias presidenciales aplicada en el presente proyecto de ley:

- *Indulto común;*
- *Indulto por razones humanitarias;*
- *Gracia común;*
- *Gracia por razones humanitarias; y,*
- *Conmutación de la pena.*

Sobre el particular, cabe señalar que el marco normativo vigente no brinda un concepto del indulto, es decir, no explica qué es o qué representa "el indulto". Ante ello, recurrimos a lo expuesto por el Tribunal Constitucional, que sobre el indulto dice:

*"El indulto es una facultad del Presidente de la República reconocida en el artículo 118,21 de la Constitución Política, a través de la cual, tal como lo prevé el artículo 89º del Código Penal, se suprime la pena impuesta a un condenado. Se trata, además, de una facultad presidencial revestida del máximo grado de discrecionalidad; (...)"<sup>1</sup>*

Complementariamente a ello, sobre el indulto, la doctrina nos señala:

*"(...) aquel perdón proveniente del Estado, que exime al beneficiado del cumplimiento de la pena a que hubiere sido condenado, sin por ello ser borrado el delito ni sus efectos penales ni extrapenales"<sup>2</sup>.*

*"La gracia o perdón que suprime total o parcialmente una pena, fue entendido en muchas civilizaciones antiguas como un atributo de la divinidad, adoptando la forma de una prerrogativa del rey, siendo una manifestación soberana del poder absoluto"<sup>3</sup>. De esta manera, como refiere Francesc de Carreras, "[e]l indulto es una de las formas del llamado derecho de gracia, reminiscencia evidente de monarquías absolutas en las que el rey, al impartir justicia, acordaba la pena y otorgaba libremente su perdón"<sup>4, 5</sup>.*

Sobre el desarrollo del derecho de gracia para procesados, es una figura que tampoco tiene mayor regulación más que la indicada en la propia Constitución Política, los decretos sólo señalan que pueden existir 2 clases de gracia para procesados: el común y el humanitario.

Para el desarrollo de la conmutación de la pena en el presente proyecto, se recoge el concepto empleado en la Resolución Ministerial N° 170-2001-JUS, que aprueba el Reglamento Interno de la Comisión de Conmutación de la Pena.

De otro lado, la propuesta legislativa, remarca que el otorgamiento del indulto, el derecho de gracia para procesados y la conmutación de la pena, solo suprime la

<sup>1</sup> Sentencia recaída sobre el expediente. N.º 03660-2010-PHC/TC. Fundamento 3.

<sup>2</sup> Eduardo Novoa Monreal. Citado por Juan Enrique Vargas Vivancos, Op. Cit. Pág., 55. Extraído del trabajo de investigación "Amnistía, Indulto, Prescripción y Delitos Universales" [https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/113096/de-ogas\\_c.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/113096/de-ogas_c.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

<sup>3</sup> Cfr. HERRERO, I., "Antecedentes históricos del indulto", en: Revista de Derecho UNED, N.º 10, 2012, p. 687 y ss.

<sup>4</sup> Cfr. CARRERAS, F. de, "El indulto en nuestro Estado de Derecho", en: Diario El País, 12 de diciembre de 2000.

<sup>5</sup> Extraído del artículo "Indulto y crímenes de lesa humanidad. A propósito de la concesión del indulto presidencial a A. Fujimori". Rodríguez Santander, Roger <http://revistas.palestraeditores.com/index.php/2519-7630/article/view/18/6>

pena privativa de la libertad o la detención, no obstante ello, los antecedentes penales, policíacos o judiciales originados, se conservan, de conformidad a la normatividad vigente:

### **Causales de extinción**

#### **Artículo 78.- La acción penal se extingue:**

1. *Por muerte del imputado, prescripción, amnistía y el derecho de gracia.*

(...)

#### **Amnistía e indulto. Efectos**

**Artículo 89.-** *La amnistía elimina legalmente el hecho punible a que se refiere e implica el perpetuo silencio respecto a él. El indulto suprime la pena impuesta.*<sup>6</sup>

### **Legislación Internacional**

Respecto a las gracias presidenciales, tenemos que la legislación argentina también le otorga rango constitucional a la facultad presidencial de indultar y conmutar penas<sup>7</sup>, asimismo ha optado sólo por legislar en qué casos no procedería la dación de estos beneficios, indicando en su misma Constitución y por leyes específicas que delitos no permiten la procedencia de la solicitud de gracias presidenciales, así tenemos, por ejemplo:

#### **"Ley 27156**

#### **PROHIBICION DE INDULTOS, AMNISTIAS Y CONMUTACION DE PENAS EN DELITOS DE LESA HUMANIDAD**

**ARTÍCULO 1°** — *Las penas o procesos penales sobre los delitos de genocidio, de lesa humanidad y crímenes de guerra contemplados en los artículos 6°, 7° y 8° del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y en los tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional, no pueden ser objeto de amnistía, indulto o conmutación de pena, bajo sanción de nulidad absoluta e insanable del acto que lo disponga.*

**ARTÍCULO 2°** — *Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.*

<sup>6</sup> **Código Penal.** TITULO V. EXTINCION DE LA ACCION PENAL Y DE LA PENA

<sup>7</sup> Constitución de la Nación Argentina:

Artículo 99.- El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones:

(...)

5. Puede indultar o conmutar las penas por delitos sujetos a la jurisdicción federal, previo informe del tribunal correspondiente, excepto en los casos de acusación por la Cámara de Diputados.

(...)

*Dada en la Sala de Sesiones del Congreso Argentino, en Buenos Aires,  
a un día del mes de julio del año dos mil quince."*

De otro lado, la legislación chilena sí emplea un marco normativo que desarrolla el indulto como gracia presidencial, mediante la cual, establece en que situaciones no procedería admitir a evaluación las solicitudes de gracias presidenciales, esto a través de la Ley N° 18050, la misma que, fija reglas generales para conceder indultos particulares.

En Colombia, las gracias presidenciales tienen otro tratamiento, el espíritu de las mismas están orientadas a la reconciliación entre el Estado, la comunidad y las guerrillas, debido a los largos años de conflictos internos que afectaban el normal desarrollo de las vidas de los colombianos, a diferencia de Argentina, Chile y Perú, Colombia sí brindó indultos y amnistías a miembros de las guerrillas, con la finalidad de mitigar las hostilidades entre el estado y estos grupos beligerantes<sup>8</sup>.

#### **La problemática sobre la falta de regulación de las gracias presidenciales. Caso Crousillat**

En el año 2009, tuvimos la oportunidad de ver el escandaloso indulto al ex empresario de televisión José Enrique Crousillat López Torres, quien fuera condenado a 8 años de prisión por los delitos de corrupción, peculado y asociación ilícita, por la venta de la línea editorial del Canal 4 al gobierno fujimorista.

Como es de recordarse, en el año 2001 se difundieron los 'vladivideos', en los cuales se podía observar al señor José Enrique Crousillat López Torres y su hijo, José Francisco Crousillat, recibiendo millones de soles de parte de Vladimiro Montesinos en la sala del SIN, como pago para que el Canal 4 estuviera a disposición del corrupto gobierno de Alberto Fujimori.

Posterior a la fuga de estos personajes, su extradición, el proceso de investigación, el internamiento de José Enrique Crousillat en un clínica por su "grave estado de salud", debido a una deficiencia cardiaca, y su juzgamiento, en el año 2009, el gobierno del ex presidente, Alan García Pérez, mediante Resolución Suprema N° 285-2009-JUS, le concede el indulto por razones humanitarias, por motivos de salud, al argumentarse un grave riesgo en la vida de Crousillat (padre), por las condiciones carcelarias que pudieran afectarle en un internamiento en establecimiento penitenciario.

<sup>8</sup> [https://www.humanas.unal.edu.co/observapazyconflicto/files/1114/6558/5997/OPC\\_ammnistia\\_indulto\\_snt.pdf](https://www.humanas.unal.edu.co/observapazyconflicto/files/1114/6558/5997/OPC_ammnistia_indulto_snt.pdf)

Luego de constantes apariciones públicas del señor José Enrique Crousillat, mientras salía de paseo o haciendo compras, mostrándose sin mayores problemas médicos, es que con Resolución Suprema N° 056-2010-JUS, se deja sin efecto su indulto.



Fuente: Perú 21

### Caso Narco indultos

En el año 2013, salió a la luz las declaraciones del señor Carlos Butrón Dos Santos, alias 'Brasil', ex narcotraficante que confesó la existencia de una red organizada dentro del Ministerio de Justicia, dedicada al cobro de sobornos a cambio de indultos a narcotraficantes en el segundo gobierno de Alan García.

Dicha declaración daría el inicio para investigar el caso denominado “Narcoindultos”, fueron más de 5 mil gracias presidenciales (entre indultos y conmutaciones de pena) otorgadas por el ex presidente García, cobrando entre 5 mil y 10 mil dólares<sup>9</sup>.

Asimismo, con el pasar del tiempo, se dio a conocer que otros casos: los ciudadanos africanos Engosa Malcom y Yude Eusoma, sentenciados por TID, habrían pagado a Chinguel, 70,000 U\$; Ansas Uguzu y Charles Deimi, de Surinam, parecida suma;

<sup>9</sup> <http://lineadetiempo.iep.org.pe/public/87/el-escandalo-de-los-narcoindultos>

William Soini Sandoval, pagó 25,000 U\$; Pedro Zambrano García y Carlos Parker Tarazona, depositaron 12,000 U\$; Juan Villanueva Villanueva dio 10,000 U\$; Ramiro Castro Mendoza, Henry Guzmán Ortiz y José Magallanes Pretel pagaron 5,000 U\$.<sup>10</sup>

Se tiene que son alrededor de 5,478 los acreedores de gracias presidenciales durante el segundo gobierno de Alan García, en atención a los informes favorables del expresidente de la Comisión de Gracia Presidenciales, Miguel Facundo Chinguel; entre ellos, 232 fueron indultados y a 5,246 se les conmutó la pena. En 3,207 casos, se beneficiaron a sentenciados por Tráfico Ilícito de Drogas - TID y de este último grupo, 400 de los favorecidos no eran "burriers", sino que eran autores de las modalidades agravadas de TID. Además, 176 de estos fueron nuevamente capturados y 800 han vuelto a reincidir en TID<sup>11</sup>.



Fuente: Extraído de IP Noticias.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> <http://www.iesc.org.pe/pdf/revistatestimonio/RevistaTestimonio111.pdf>

<sup>11</sup> <http://www.iesc.org.pe/pdf/revistatestimonio/RevistaTestimonio111.pdf>

<sup>12</sup> Extraído del portal web de IP Noticias:

<http://plataforma.ipnoticias.com/landing?cac=zH0fDizscOCr11kufyz%2BCw%3D%3D&i=8rjVc38Q1fmQN9n3eazhju%3D%3D&c=wA4aZx7lZkxf8efF307iXj7w9qQXBu%2Fi87KqPqsyDfZfzT8Vb25m70yQTs605n0Q&nsg=0>

## Caso Alberto Fujimori

Un caso más reciente e igual de comentado, fue el indulto humanitario al ex presidente Alberto Fujimori, como es de recordar, una tercera persona presentó una solicitud de indulto por razones humanitarias, en atención a la supuesta gravedad en su estado de salud y por su avanzada edad.

En el año 2017, el Perú atravesaba por una crisis política, ante los indicios (en ese entonces) de delitos de corrupción cometidos por el entonces presidente de la República, señor Pedro Pablo Kuczynski Godard, cuando ostentaba el cargo de ministro de Estado, durante el Gobierno del ex presidente Alejandro Toledo Manrique.

Producto de esto, se tramitó ante el congreso de la República, un pedido de vacancia presidencial por permanente incapacidad moral, contra el ex presidente Pedro Pablo Kuczynski, luego de ello, prosiguieron una serie negociaciones políticas con las diferentes bancadas, con la finalidad de no obtener los votos que aprueben la vacancia.

Ante ello, un grupo de congresistas fujimoristas recibieron llamadas e instrucciones desde el penal de Barbadillo para favorecer con su voto al ex presidente Kuczynski, puesto que se había negociado el otorgamiento del “indulto humanitario” en favor del ex presidente Alberto Fujimori, el cual se materializó 3 días después de la votación de la vacancia, mediante Resolución Suprema N° 281-2017-JUS.

Que, ante la evidencia de irregularidades en la aprobación del indulto y el acuerdo político para beneficiar a ambos expresidentes, el 30 de mayo de 2018, la Corte Interamericana de Derechos Humanos – CIDH, tomando en consideración dichos argumentos, así como en observancia que los delitos cometidos por Alberto Fujimori, en el momento de la persecución penal eran considerados delitos de lesa humanidad, no era posible que se le otorgue el indulto al ex gobernante, motivo por el cual, consideró conveniente que los órganos jurisdiccionales peruanos competentes efectúen un análisis que evalúe los estándares de la resolución que otorga el indulto, por lo tanto, los Estados parte de la Convención Americana, incluidos los órganos administradores de justicia tiene la obligación de ejercer un “control de convencionalidad”.

Ante esto último, la justicia peruana declaró que carece de efectos jurídicos la Resolución Suprema N° 281-2017-JUS, debido a las irregularidades detectadas en el procedimiento, las infracciones al debido procedimiento, y que el otorgamiento de dicho beneficio fuera dado como parte de una prebenda política.



### Necesidad de garantizar la imparcialidad y la transparencia en el procedimiento

La presente iniciativa propone el impedimento para que las personas que puedan tener algún interés en el interno que presenta la solicitud de gracias presidenciales, no puedan participar del procedimiento que tiene tal fin, puesto que se busca garantizar la imparcialidad en la evaluación y la decisión que el colegiado tome, a efecto de no incurrir en ningún tipo de favoritismo, y así, proponer justa y equitativamente.

En ese sentido, tampoco se permitirá que el profesional de la salud que haya tratado en forma particular al interno, integre la Junta Médica Penitenciaria, puesto que dicho profesional podría dejar de ser objetivo, siendo que producto de la cotidianidad y el contacto directo con el interno, puede verse influenciado y sienta cierto grado de simpatía por su paciente. En ese sentido, con la finalidad de garantizar la neutralidad del procedimiento, es necesario tomar todas las medidas posibles que cauten su integridad.

De otro lado, esta iniciativa legislativa introduce como novedad la publicidad del procedimiento, es decir, que se propone publicar en el portal institucional del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y del Instituto Nacional Penitenciario -

INPE, la relación de solicitantes de gracias presidenciales, así como el estado del procedimiento de la evaluación de la solicitud.

Esta medida busca transparentar el procedimiento de solicitud de gracias presidenciales, así, de tenerse alguna información adicional que los ciudadanos puedan alcanzar, respecto a porque debería o no, otorgársele al solicitante las gracias presidenciales, puedan ser entregadas a la Comisión de Gracias Presidenciales, con la finalidad de realizar una mejor evaluación del caso.

### Conclusiones

Como se puede observar, el otorgamiento de las gracias presidenciales en nuestro país se ha tergiversado, paso de ser una potestad presidencial discrecional, revestida del más alto grado altruista, a ser usado como herramienta política, o como instrumento para delinquir, esto debido a la falta de regulación en el procedimiento de solicitud para el otorgamiento de gracias presidenciales.

Por ello, es necesario contar con una regulación para definir cada una de las gracias presidenciales, así como enmarcar el procedimiento que debe seguir una solicitud para su otorgamiento, más no para afectar la discrecionalidad con la cuenta el presidente de la República. La presentación de esta iniciativa legislativa, de conformidad con lo opinado por el Tribunal Constitucional, también considera dentro de su articulado, que el otorgamiento de las gracias presidenciales debe darse bajo el presupuesto que, *su obtención se haya dado conforme a ley, pues el “error” no puede generar derechos (de conformidad a lo señalado en las sentencias de recaídas en los Exp. N.º 8468-2006-AA, fundamento 7; N.º 03397-2006-PA/TC, fundamento 7; 2500-2003-AA/TC fundamento 5; entre otras)*<sup>13</sup>, recalcando que las resoluciones que conceden las gracias presidenciales son pasibles de revisión por el órgano administrativo o judicial, de presentarse elementos que conlleven a la sospecha de la existencia de actos fraudulentos para la obtención de las mismas.

Asimismo, recogemos la opinión del Tribunal Constitución respecto a que el instrumento legal que contenga al otorgamiento de la gracia presidencial, debe estar debidamente motivada, con la finalidad de evaluar su compatibilidad o no con la Constitución Política del Estado<sup>14</sup>.

Complementariamente, la importancia de contar con este instrumento legal, más allá de los parámetros que debe tener el procedimiento de solicitud para el otorgamiento de las gracias presidenciales, es también hacer más democrática la dación de las

<sup>13</sup> Extraído del fundamento N.º 7, de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída sobre el expediente N.º 03660-2010-PHC/TC

<sup>14</sup> Extraído del fundamento N.º 32, de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída sobre el expediente N.º 4053-2007-PHC/TC

mismas, existen muchos internos e internas que se encuentran reclusos y que verdaderamente se hallan muy mal de salud o presentan en avanzada edad, a quienes no se les ha brindado la oportunidad de siquiera postular para acceder a este beneficio, motivo por el cual, consideramos oportuna la aprobación de este proyecto de ley.

## **II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

La Constitución Política del Perú, menciona en su artículo 118, inciso 21, que el presidente de la República está facultado a otorgar el indulto, las gracias presidenciales y la conmutación de la pena.

Asimismo, es necesario aclarar que la facultad señalada en el párrafo anterior, no se encuentra regulada por ninguna ley, por el contrario, el Poder Ejecutivo, solo ha emitido normas de rango infra legal para establecer el procedimiento que deben seguir los administrados para acceder a estos beneficios.

En ese sentido, el Decreto Supremo N° 004-2020-JUS, Decreto Supremo que establece supuestos especiales para la evaluación y propuesta de recomendación de Gracias Presidenciales, y determina su procedimiento, en el marco de la emergencia sanitaria por COVID-19; Resolución Ministerial N° 0162-2010-JUS, que aprueba el Reglamento Interno de la Comisión de Gracias Presidenciales; Resolución Ministerial N° 0449-2008-JUS, que modifica el Reglamento Interno de la Comisión de Indulto y Derecho de Gracia por Razones Humanitarias y Conmutación de la Pena; Decreto Supremo N° 004-2007-JUS, que crea la Comisión de Indulto y Derecho de Gracia por Razones Humanitarias y Conmutación de la Pena; Resolución Ministerial N° 593-2004-JUS, que aprueba el Reglamento Interno de la Comisión de Indulto y Derecho de Gracia por razones humanitarias; y la Resolución Ministerial N° 170-2001-JUS, que aprueba el Reglamento Interno de la Comisión de Conmutación de la Pena, son algunas de las normas que están orientadas a reglamentar el procedimiento administrativo que siguen las solicitudes de los internos, que aspiran obtener alguna gracia presidencial.

La presente iniciativa legal recoge las normas antes indicadas, a efecto de extraer los conceptos plasmados, por lo tanto, es válido afirmar, que esta propuesta se encuentra acorde a la normativa vigente.

## **III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO**

La implementación de la presente iniciativa legislativa no irroga gastos adicionales al Estado, puesto que las figuras reguladas ya existen en nuestro sistema de justicia. Por el contrario, el objetivo que persigue el proyecto de ley, es brindar un marco legal para el indulto, las gracias presidenciales y la conmutación de la pena, toda vez que el ordenamiento jurídico peruano ha regulado el procedimiento para acceder a las mismas, asimismo, el resto de normas que regulan el procedimiento se encuentran dispersas y no existe una adecuada compilación de textos legales.

Es preciso añadir que, la fórmula legal propuesta recoge conceptos establecidos en el Decreto Supremo N° 004-2020-JUS, Decreto Supremo que establece supuestos especiales para la evaluación y propuesta de recomendación de Gracias Presidenciales, y determina su procedimiento, en el marco de la emergencia sanitaria por COVID-19; Resolución Ministerial N° 0162-2010-JUS, que aprueba el Reglamento Interno de la Comisión de Gracias Presidenciales; Resolución Ministerial N° 0449-2008-JUS, que modifica el Reglamento Interno de la Comisión de Indulto y Derecho de Gracia por Razones Humanitarias y Conmutación de la Pena; Decreto Supremo N° 004-2007-JUS, que crea la Comisión de Indulto y Derecho de Gracia por Razones Humanitarias y Conmutación de la Pena; Resolución Ministerial N° 593-2004-JUS, que aprueba el Reglamento Interno de la Comisión de Indulto y Derecho de Gracia por razones humanitarias; y la Resolución Ministerial N° 170-2001-JUS, que aprueba el Reglamento Interno de la Comisión de Conmutación de la Pena.

Asimismo, cabe resaltar la importancia de tener un marco legal que regule la figura del indulto, las gracias presidenciales y la conmutación de la pena, para evitar futuras daciones de estas gracias presidenciales de forma indebida o con fines políticos, desnaturalizando las mismas, así cautelamos la transparencia e integridad de esta facultad que goza el presidente de la República, de esta forma, los internos e internas que verdaderamente necesiten acceder a estos beneficios excepcionales podrán alcanzarlos.

#### **IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA**

La presente iniciativa legislativa guarda relación con los siguientes temas de la Agenda Legislativa para el presente periodo anual de sesiones, aprobada mediante Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2021-2022-CR:

##### **I. DEMOCRACIA Y ESTADO DE DERECHO**

1. Fortalecimiento del régimen democrático y del estado de derecho.
  1. Defensa del principio constitucional de balance y equilibrio de poderes.  
Fortalecimiento de la seguridad jurídica y la institucionalidad

5. Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes.
12. Transparencia en la gestión pública

## V. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

Este Proyecto de Ley se encuentra vinculado a la siguiente política de Estado del Acuerdo Nacional:

### IV. Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado

26. Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas:
  - (b) velará por el desempeño responsable y transparente de la función pública, promoverá la vigilancia ciudadana de su gestión y el fortalecimiento y la independencia del Sistema Nacional de Control;
  - (c) desterrará la impunidad, el abuso de poder, la corrupción y el atropello de los derechos;
  - (d) desarrollará una cultura de paz, de valores democráticos y de transparencia, que acoja los reclamos genuinos y pacíficos de los distintos sectores de la sociedad;
  - (e) promoverá una cultura de respeto a la ley, de solidaridad y de anticorrupción, que elimine las prácticas violatorias del orden jurídico, incluyendo el tráfico de influencias, el nepotismo, el narcotráfico, el contrabando, la evasión tributaria y el lavado de dinero; y
  - (f) regulará la función pública para evitar su ejercicio en función de intereses particulares.