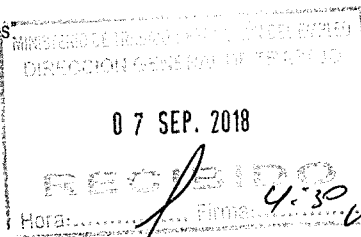




PERÚ

Ministerio de Trabajo  
y Promoción del Empleo

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

**INFORME N°123 -2018-MTPE/2/14.1**

**PARA** : **VÍCTOR RENATO SARZO TAMAYO**  
Director General de Trabajo

**DE** : **VÍCTOR RENATO SARZO TAMAYO**  
Director de Políticas y Normativa de Trabajo (e)

**REFERENCIA** : Oficio P.O. N° 568-2017-2018-CJDDHH/CR  
(H.R. E-049129-2018)

**FECHA** : 07 de setiembre de 2018

**I. ASUNTO**

Opinión Técnica sobre el Proyecto de Ley N° 2472/2017-CR, "Ley que modifica el artículo 200 del Código Penal para agravar el delito de extorsión cometido por integrante de organización sindical de trabajadores" (en adelante, proyecto de ley).

**II. BASE LEGAL**

- Constitución Política del Perú.
- Código Penal, Decreto Legislativo N° 365.
- Decreto Legislativo N° 1187, Decreto Legislativo que previene y sanciona la violencia en la actividad de Construcción Civil.
- Decreto Supremo N° 013-2017-JUS, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

**III. ANTECEDENTES**

Mediante el documento de la referencia, el señor Salvador Heresi Chicoma, Presidente de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República, nos solicita emitir opinión sobre el proyecto de ley.

Al respecto, es importante anotar que, de acuerdo al literal a) y e) del artículo 5.2 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS), aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-JUS, dicho Ministerio tiene como función específica "[o]rientar y contribuir con el establecimiento de la política criminológica, así como implementar la política de reinserción social de las y los adolescentes en conflicto con la Ley Penal", y en esa línea, "emitir opinión sobre proyectos normativos".

Ahora bien, sin perjuicio de que MINJUS tenga la competencia para emitir opinión sobre el proyecto de ley, consideramos necesario que, por parte del Sector Trabajo y Promoción del Empleo, se emita también una opinión.

En razón de ello, atendiendo al literal c) del artículo 49 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2014-TR, esta Dirección de Políticas y Normativa de Trabajo procede a emitir opinión a efectos de coadyuvar en la respuesta institucional que se tenga a bien presentar.





#### IV. ANÁLISIS

1. El proyecto de ley tiene por objeto modificar el artículo 200 del Código Penal que regula el delito de "extorsión", incorporando como circunstancia agravante que el agente o sujeto activo del delito sea miembro de una organización sindical y se haya valido de tal condición al incurrir en el acto delictivo.

Al respecto, cabe precisar que la circunstancia agravante cuya incorporación se plantea, se ubica en el séptimo párrafo del artículo 200 del Código Penal, constituyéndose así en el séptimo supuesto (literal g) por el que se sanciona el delito de "extorsión" con pena privativa de libertad no menor de treinta años.

Como resultado, se observa que el sentido final del séptimo párrafo del artículo 200 del Código Penal<sup>1</sup> sería el siguiente:

Que, respecto del supuesto "si el agente con la finalidad de obtener una ventaja económica indebida o de cualquier otra índole, mantiene en rehén a una persona", se establece que la pena será privativa de la libertad no menor de treinta años cuando:

- a) Dura más de veinticuatro horas.
- b) Se emplea crueldad contra el rehén.
- c) El agraviado ejerce función pública o privada o es representante diplomático.
- d) El rehén adolece de enfermedad grave.
- e) Es cometido por dos o más personas.
- f) Se causa lesiones leves a la víctima.
- g) **Es cometido por integrante de organización sindical o aprovechando su condición de tal.**

Al respecto, el referido artículo 200 precisa que **la pena prevista anteriormente se impone al agente o sujeto activo del delito que, para conseguir sus cometidos extorsivos, usa armas de fuego o artefactos explosivos.**

2. Sobre dicha propuesta, se indica en la exposición de motivos que la incorporación de la circunstancia agravante obedece a que la problemática que afecta al sector de construcción civil, consistente en la existencia de sindicatos paralelos constituidos para extorsionar empresarios y agredir trabajadores, se viene replicando a otros sectores

<sup>1</sup> El texto final del séptimo párrafo del artículo 200 del Código Penal, tras la modificación que plantea el proyecto de ley, es el siguiente:

"La pena será privativa de libertad no menor de treinta años, cuando en el supuesto previsto en el párrafo anterior:

- a) Dura más de veinticuatro horas.
- b) Se emplea crueldad contra el rehén.
- c) El agraviado ejerce función pública o privada o es representante diplomático.
- d) El rehén adolece de enfermedad grave.
- e) Es cometido por dos o más personas.
- f) Se causa lesiones leves a la víctima.
- g) **Es cometido por integrante de organización sindical o aprovechando su condición de tal.**

La pena prevista en el párrafo anterior se impone al agente que, para conseguir sus cometidos extorsivos, usa armas de fuego o artefactos explosivos."



de bienes y servicios como son el transporte, el comercio, los servicios, entre otros, en perjuicio de la libertad de empresa y la seguridad ciudadana del país.

3. Sin embargo, no se *fundamenta* en la exposición de motivos la existencia de una problemática similar a la de construcción civil en los sectores antes referidos; tampoco se desprende que se esté configurando el delito de "extorsión" en tales sectores. Únicamente, se indica que la problemática consiste en la extorsión y delincuencia que cometen organizaciones sindicales de fachada (28 pseudo sindicatos) en el sector de construcción civil en Lima y Callao, cuyo ilícito (por ejemplo, exigir cupos en obras que recién inician) se estaría extendiendo a taxistas, colegios y comercios de todos los rubros.

En tal sentido, se tiene que la exposición de motivos presenta información que se suma a la ya existente sobre la problemática de informalidad y violencia en el sector de construcción civil, en este caso, acciones que realizan los trabajadores integrantes de organizaciones sindicales de construcción civil. Ello en todo caso reafirma la importancia de enfocarnos en dicho sector, no observándose por tanto una justificación del legislador por el que sea necesario incorporar como circunstancia agravante que el agente o sujeto activo del delito sea miembro de una organización sindical "en general".

4. Sobre la problemática de los actos de violencia que se generan en la actividad de construcción civil<sup>2</sup>, existen acciones concretas:
  - 4.1. Mediante Resolución Suprema N° 173-2012-PCM se constituyó una Comisión Multisectorial temporal que analizó dicha problemática y emitió luego un informe con propuestas de solución, concluyendo que era necesario realizar acciones multisectoriales de lucha contra la violencia en la construcción civil, con especial énfasis en la prevención y la sanción eficaz del delito.
  - 4.2. Así, se dio inicio a un trabajo multisectorial en el que participaron el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, y representantes de Gobiernos Locales y Regionales.
  - 4.3. Uno de los resultados del referido trabajo multisectorial se tradujo en el Decreto Legislativo N° 1187, "Decreto Legislativo que previene y sanciona la violencia en la actividad de construcción civil", publicado el 16 de agosto de 2015, en cuya Primera Disposición Complementaria Modificatoria se dispuso modificar el artículo 200 del Código Penal, materializando así la inclusión de una sanción eficaz del delito en relación a la violencia en el sector construcción civil.
5. Esto último resulta importante. En efecto, el legislador no ha observado que la modificación consistente en incorporar –entre otros- el literal d) del quinto párrafo del artículo 200 del Código Penal prevé que el delito de "extorsión" se sanciona de manera distinta cuando el caso involucra a integrantes de sindicatos de construcción civil:

<sup>2</sup> La problemática en dicho sector afecta distintos derechos tanto de los trabajadores como de los empleadores que desarrollan la actividad económica de construcción civil, y sus manifestaciones implican en la mayoría de casos la comisión de ilícitos como asesinatos, extorsión, sicariato, asociación ilícita para delinquir, entre otros



### "Artículo 200.- Extorsión

(...)

**La pena será no menor de quince ni mayor de veinticinco años e inhabilitación conforme a los numerales 4 y 6 del artículo 36, si la violencia o amenaza es cometida:**

- a) A mano armada, o utilizando artefactos explosivos o incendiarios.
- b) Participando dos o más personas; o,
- c) Contra el propietario, responsable o contratista de la ejecución de una obra de construcción civil pública o privada, o de cualquier modo, impidiendo, perturbando, atentando o afectando la ejecución de la misma.
- d) Aprovechando su condición de integrante de un sindicato de construcción civil.**
- e) Simulando ser trabajador de construcción civil." (Resaltado nuestro)

6. Ante lo expuesto, advertimos que de aprobarse el proyecto de ley se debiera tener en consideración que:

6.1. Al ya regularse como circunstancia agravante que el agente o sujeto activo del delito sea miembro de un sindicato de construcción civil y se haya valido de tal condición al incurrir en el acto delictivo, se ocasionaría un **tratamiento distinto** para los miembros de organizaciones sindicales en general respecto de los miembros de sindicatos de construcción civil en específico.

6.2. Este tratamiento distinto no se encuentra justificado en la exposición de motivos, esto es, no se sustenta por qué se dispone una nueva circunstancia agravante, con el consiguiente incremento de la pena, en lugar de extender la regulación contenida en el quinto párrafo (literal d) del artículo 200 del Código Penal, en el que ya existía una referencia, aunque específica, a los sindicatos de construcción civil, pudiendo en todo caso, reemplazarse la referencia a "sindicatos de construcción civil" por "organizaciones sindicales", siempre que ello esté debidamente fundamentado (lo que no se observa).

6.3. Otra interpretación a la que podría inducir la propuesta del legislador consistiría en que, como el proyecto de ley refiere a miembros de organizaciones sindicales en general, se estaría incluyendo con dicha propuesta también a los sindicatos de construcción civil. Ello ocasiona que exista un **doble tratamiento** para los miembros de dichos sindicatos que incurran en el delito de extorsión.

7. Como puede observarse, son varias las razones por las que no resulta viable el proyecto de ley, siendo la más importante de ellas, que no se haya justificado en la exposición de motivos que exista una problemática similar a la de construcción civil en otros sectores como son el transporte, el comercio, los servicios, entre otros; en los que se haya identificado además que en tales actividades económicas se esté configurando el delito de "extorsión" por parte de miembros de organizaciones sindicales.





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

## V. CONCLUSIÓN

De lo expuesto, consideramos que no es viable el Proyecto de Ley N° 2472/2017-CR, "Ley que modifica el artículo 200 del Código Penal para agravar el delito de extorsión cometido por integrante de organización sindical de trabajadores". Al respecto, precisamos que las observaciones formuladas al referido Proyecto de Ley se encuentran desarrolladas en el punto IV del presente Informe.

Atentamente,

.....  
**RENATO SARZO TAMAYO**  
Director de Políticas y Normativa de Trabajo (e)  
Dirección General de Trabajo

