CONGRESO de la REPÚBLICA

Proyecto de Ley N° 6579/2023-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
05 DIC. 2023
RECIBIDO
Firma: ____ Hora: 9:55 AM

PROYECTO DE LEY QUE DEROGA EL DECRETO LEGISLATIVO 1589, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR DECRETO LEGISLATIVO 635, PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD Y TRANQUILIDAD PÚBLICA

El congresista de la República **ALFREDO PARIONA SINCHE**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y en concordancia con los artículos 22 inciso c) 67, 75 y 76 del reglamento del Congreso de la República presenta en siguiente proyecto de Ley.

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República,
Ha dado la Ley siguiente:

PROYECTO DE LEY QUE DEROGA EL DECRETO LEGISLATIVO 1589, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR DECRETO LEGISLATIVO 635, PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD Y TRANQUILIDAD PÚBLICA

Artículo 1. Objeto de la ley
Derógase el Decreto Legislativo 1589, Decreto Legislativo que modifica el Código Penal, aprobado por Decreto Legislativo 635, para garantizar la seguridad y tranquilidad pública

Artículo 2. Vigencia de la Ley
La presente ley entra en vigencia el día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.

Lima, diciembre de 2023.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ROBLES ARAUJO Silvana Emperatriz FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/12/2023 09:10:21-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PARIONA SINCHE Alfredo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/12/2023 08:50:16-0500

ALFREDO PARIONA SINCHE
Congresista de la República

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: QUITO SARMIENTO Bernardo Jaime FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/12/2023 09:35:03-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: FLORES RAMIREZ Alex Randu FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/12/2023 09:25:50-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **06** de **diciembre** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **6579/2023 CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de

1. JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Con fecha 4 de diciembre de 2023, el presidente del Consejo de Ministros, Alberto Otárola Peñaranda, anunció en conferencia de prensa que los que participen y organicen bloqueos de carreteras podrán ser castigados hasta con quince años de cárcel. Si bien este anuncio puede haberse debido a un bloqueo reciente que se produjo en la zona denominada "Barrio chino" en la provincia de Ica, el señor Otárola manifestó lo siguiente:

> "En estos días se va a cumplir un año del golpe de Estado dado por el expresidente Pedro Castillo. Existe un intento de tomar y bloquear nuevamente la zona del Barrio Chino (Ica). Se anuncian algunas protestas, que son constitucionales, siempre que no se afecten los bienes públicos y privados"[1]

Es decir, la motivación del anuncio del presidente del Consejo de Ministros busca disuadir las protestas anunciadas entre los días 7 y 9 de diciembre de 2023 contra el gobierno de la actual mandataria, Dina Boluarte. Debe tenerse presente que es de conocimiento público que la Coordinadora Nacional Unitaria de Lucha, CNUL, conformada por representantes de los diversos gremios y agrupaciones sociales a nivel nacional, anunció para dichas fechas una nueva movilización, a la que se sumarán diversas organizaciones de la sociedad civil. Entre las demandas se encuentran: la destitución de Dina Boluarte, el cierre del Congreso de la República y la convocatoria a nuevas elecciones, siendo un factor esencial el pedido de justicia para los más de 60 fallecidos durante las jornadas de protestas de diciembre de 2022 y principios de 2023[2].

Debe recordarse que el pedido de justicia no es un asunto caprichoso, sino que tiene fundamento, incluso, en instancias internacionales. Así, en mayo de 2023, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) publicó el informe

[1] Recuperado de https://www.infobae.com/peru/2023/12/04/alberto-otarola-anuncia-penas-de-hasta-15-anos-de-carcel-para-quienes-bloqueen-carreteras/
[2] Recuperado de https://elcomercio.pe/lima/sucesos/movilizaciones-coordinadora-nacional-unitaria-de-lucha-anuncia-marchas-para-el-7-8-y-9-de-diciembre-en-contra-del-gobierno-noticia/

"Situación de los Derechos Humanos en el Perú en el contexto de las protestas sociales". En este informe, entre otros aspectos, se afirmó que en el Perú se han profundizado la polarización social y la desconfianza en las instituciones, y que en las protestas de las fechas antes indicadas se registraron graves episodios de uso excesivo de la fuerza; uso desproporcionado, indiscriminado y letal de la fuerza; y graves violaciones de derechos humanos, concluyéndose que las muertes ocurridas podrían constituir ejecuciones extrajudiciales. Además, al tratarse de múltiples privaciones del derecho a la vida, podrían calificarse como una masacre[3].

Lejos de haber asumido una responsabilidad deseable con relación a las recomendaciones hechas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el 10 de noviembre de 2023 se realizó la audiencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el seguimiento de las recomendaciones efectuadas en el informe antes mencionado. Lo más resaltante de esta reunión, lamentablemente, fue la acalorada intervención del embajador Gustavo Adrianzén, representante permanente de Perú ante la OEA, quien acusó a los familiares de las víctimas de haber sido ellos mismos las causantes de las muertes[4]. Esta posición refleja la falta de reconocimiento de responsabilidades por parte del Estado y su poca voluntad de responder por los abusos ejercidos.

Lo real fue que las respuestas de la representación del Estado peruano fueron insatisfactorias. La intervención se caracterizó por negaciones y evasivas sobre el avance de las investigaciones judiciales para determinar responsabilidades, no demostrando logros significativos, lo que implica una deliberada falta de atención de justicia a los familiares de las víctimas.

Como si ello no fuera suficiente, existe un hecho concreto con relación a la proyección de la posición del Gobierno actual sobre este tema. Se trata del relativamente reciente y actual ministro de Relaciones Exteriores, Javier González

[3] Recuperado de https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2023/083.asp
[4] Recuperado de https://www.exitosanoticias.pe/politica/gustavo-adrianzen-pierde-papeles-tras-ser-increpado-audiencia-cidh-ellos-ocasionaron-muertes-n113332

Olaechea, quien públicamente expresó su posición contraria al informe de la CIDH sobre las protestas[5]. Esto reafirma la renuencia del gobierno a asumir responsabilidades y a su directo rechazo a las protestas por parte de la ciudadanía contra las acciones llevadas a cabo por el Gobierno.

A lo anterior, ahora se suma un hecho nuevo que evidencia el total rechazo del actual Gobierno de cumplir con las recomendaciones de la CIDH, pues lejos de generar condiciones para investigar y prevenir daños en protestas, se aprueba una norma con rango de ley para poder realizar lo contrario: cometer abusos y violaciones a derechos humanos en el desarrollo de protestas colectivas a nivel nacional.

Así, el presidente del Consejo de Ministros, en cumplimiento del anuncio señalado en el primer párrafo de la presente exposición de motivos, y la presidenta de la República, Dina Boluarte, dispusieron la publicación extraordinaria en el Diario Oficial El Peruano del Decreto Legislativo 1589, bajo el nombre de "Decreto Legislativo que modifica el Código Penal, aprobado por Decreto Legislativo N° 635, para garantizar la seguridad y tranquilidad pública".

Según la parte considerativa del citado decreto legislativo, este tiene fundamento en la Ley 31880, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de Seguridad Ciudadana, Gestión del Riesgo de Desastres - Niño Global, Infraestructura Social, Calidad de Proyectos y Meritocracia. No obstante, el Poder Ejecutivo ha olvidado que la delegación de facultades no es un cheque en blanco que habilite la emisión de regulación para disminuir o quebrantar derechos fundamentales. Tanto es así que el literal c) del numeral 2.1.2 del artículo 2 de la Ley
31880, establece que se puede modificar el Código Penal en materia de delitos contra la seguridad y tranquilidad pública,

[5] Recuperado de https://www.swissinfo.ch/spa/per%C3%BA-protestas_canciller-de-per%C3%BA-ratifica-cr%C3%ADticas-a-informe-de-la-cidh-sobre-protestas-contra-boluarte/48971622

> "sin criminalizar las libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento, así como el derecho de reunirse pacíficamente sin armas u otros derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política del Perú".

De este modo, sin respetar dicha limitación, que es consustancial con el Estado constitucional de derecho, el Decreto Legislativo 1589 sin mayor sustento considerativo, esboza una exposición de motivos de un solo párrafo (que es el párrafo segundo) para modificar dos delitos del Código Penal (Entorpecimiento al funcionamiento de servicios públicos y disturbios) e incorporar otros dos delitos (colaboración al delito de entorpecimiento del funcionamiento de servicios públicos y colaboración al delito de disturbios). Si bien existen otros párrafos, debe indicarse que todos los demás se basan en aspectos generales y procedimentales que no abordan el fondo del asunto.

En buena cuenta, lo que se ha producido es una arbitrariedad que no se debe tolerar en un Estado de derecho, pues no existe motivación objetiva que valide la limitación de derechos esenciales para el funcionamiento regular del régimen democrático, como efectivamente son las libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento, así como el derecho de reunirse pacíficamente sin armas. Debe tenerse presente la vigencia del principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad que ha reconocido en reiterada jurisprudencia el Tribunal Constitucional, indicando que los actos discrecionales, incluso, están sometidos a este parámetro.

> "(...) la razonabilidad es un criterio íntimamente vinculado a la justicia y está en la esencia misma del Estado Constitucional de Derecho. Se expresa como un mecanismo de control o interdicción de la arbitrariedad en el uso de las facultades discrecionales, **exigiendo que las decisiones que se tomen en ese contexto respondan a criterios de racionalidad y que no sean arbitrarias**. Como lo ha sostenido este Colegiado, esto implica encontrar justificación lógica en los hechos, conductas y circunstancias que motivan todo acto discrecional de los poderes públicos"[6]. (el resaltado es nuestro)

[6] Sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el expediente 0006-2003-AI/TC.

Sin tener reparo en lo establecido en el párrafo anterior, el premier Otárola en su discurso del 4 de diciembre de 2023, señaló que,

> "Este decreto recoge una serie de modificaciones a las penas por bloqueo de carreteras. Estas se han agravado a quince años de pena privativa de la libertad (...). Es hora de que respondan por los actos aquellos que pretender cortar, suspender o afectar los derechos de todos los peruanos (...). El marco legal ahora es bastante claro. Hacemos un llamado a las autoridades competentes, en este caso al Ministerio Público, para que, a partir de la fecha, a través de este nuevo marco penal, puedan aplicar las penas y abrir las carpetas fiscales correspondientes"[7].

Tanta es la contradicción del Poder Ejecutivo con relación a pretender disfrazar una norma que solo busca evitar y criminalizar las protestas, que recientemente se emitió el Decreto Legislativo 1585[8], cuyo objetivo fundamental es el deshacinamiento de las cárceles en el Perú, mediante la aplicación de medidas alternativas que implican que los internos puedan salir de prisión. Entonces, si la política es deshacinar las cárceles, ¿por qué ahora se aumentan las penas para ciertos delitos y se crean delitos que sí implican la consecuencia de privación de la libertad? Es claro que la improvisación y la intencionalidad ilegítima del nuevo Decreto legislativo 1589 solo confirman la necesidad de su derogación inmediata.

Como puede notarse, la motivación de la medida cuestionada responde a una impremeditación, pero, sobre todo, a una arbitrariedad manifiesta. Solo se menciona que se aumentaron las penas y que ahora los fiscales deben proceder, sin explicar la razón técnica u objetiva de una medida que debe encontrarse plenamente justificada. En efecto, el texto de la parte considerativa del Decreto Legislativo 1589 no precisa concretamente cuáles son las razones válidas de la modificación del Código Penal. Ni siquiera se hace un análisis de cada uno de los delitos en cuestión, es decir, no se conocen los fundamentos puntuales de cada

[7] Recuperado de https://www.gob.pe/institucion/pcm/noticias/877267-ejecutivo-aprueba-decreto-legislativo-que-incrementa-hasta-por-15-anos-las-penas-por-bloqueo-de-carreteras

[8] Decreto Legislativo 1585, de fecha 22 de noviembre de 2023, que establece mecanismos para el deshacinamiento de los establecimientos penitenciarios.

uno de los delitos que se han considerado en el decreto legislativo anotado, lo que resulta indispensable si se ha aumentado penas privativas de libertad con hasta quince años.

Lo único que se advierte, por el aumento de penas y las nuevas conductas incorporadas como delitos, es que se busca criminalizar las protestas. Y esto no es una mera opinión, sino un hecho objetivo, pues la norma se aprueba coincidentemente a puertas de la realización de una marcha masiva en contra del actual Gobierno, lo que trasluce la intencionalidad de que se trata de una norma con nombre propio y no en atención al interés general ni al respeto a principios como la proporcionalidad o la razonabilidad de la ley penal.

EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La vigencia de la presente ley no contraviene ninguna norma vigente y se encuentra conforme a la Constitución Política del Perú, sobre todo con su parte dogmática, en tanto refuerza libertades como las de opinión, expresión y difusión del pensamiento, así como el derecho de reunirse pacíficamente sin armas u otros derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política del Perú, que el Tribunal Constitucional ha reconocido como vitales para el fortalecimiento del régimen democrático.

Así, se ha previsto derogar el Decreto Legislativo 1589, Decreto Legislativo que modifica el Código Penal, aprobado por Decreto Legislativo 635, para garantizar la seguridad y tranquilidad pública

ANALISIS COSTO-BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa, al reforzar la efectividad de derechos constitucionales plenamente reconocidos por la Constitución, los tratados internacionales y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, como es la libertad de expresión o el derecho a reunirse pacíficamente, no implica un costo negativo

para la sociedad ni para el Estado. Por el contrario, refuerza la legitimidad de este último, quien se verá beneficiado con el hecho de que la población identificará su eficiencia para resguardar los derechos fundamentales, más aún si se trata de derechos vinculados con el fortalecimiento de la democracia.

RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL

El presente proyecto guarda relación con el Acuerdo Nacional, Política de Estado 1: "Democracia y Estado de Derecho", en el punto referido al "Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho", cuyo objetivo es defender el imperio de la Constitución y velar por el resguardo de las garantías y libertades fundamentales, teniendo en cuenta que la persona y la sociedad son el fin supremo del Estado, donde se "promueva una ciudadanía consciente de sus derechos y deberes", sancionando "a quienes violen o colaboren en la violación de la constitucionalidad, los derechos fundamentales y la legalidad".

Asimismo, la presente iniciativa legislativa guarda relación con la Resolución Legislativa del Congreso 002-2023-2024-CR, que aprueba la Agenda Legislativa para el Período Anual 2023-2024. En este sentido, se toma en cuenta el Objetivo I, correspondiente a la política de Estado "Fortalecimiento del régimen democrático y Estado de derecho", referido al tema del funcionamiento correcto de los órganos y organismos del Estado, en el sentido de que las instituciones de la administración pública deben brindar a los ciudadanos un tratamiento equitativo y razonable a sus demandas; sobre todo, aquellas que corresponden a la reivindicación de derechos afectados por razones de índole económica, lo que configura un menoscabo al principio constitucional de igualdad.

Lima, diciembre de 2023.