Proyecto de Ley N°.....6591/2023-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

MARÍA ELIZABETH TAIPE CORONADO
Congresista de la República

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

PROYECTO DE LEY _____

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
05 DIC. 2023
RECIBIDO
Hora: 6:53 pm

PROYECTO DE LEY QUE DEROGA EL DECRETO LEGISLATIVO 1589, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL, PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD Y TRANQUILIDAD PÚBLICA; Y RESTITUYE LA VIGENCIA DE LAS NORMAS DEROGADAS Y MODIFICADAS POR DICHO DECRETO.

El grupo parlamentario **PERÚ LIBRE**, a iniciativa de la congresista **MARÍA ELIZABETH TAIPE CORONADO** y de los congresistas firmantes, ejerciendo el derecho a iniciativa legislativa que les 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, presentan el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Ha dado la siguiente Ley:

LEY QUE DEROGA EL DECRETO LEGISLATIVO 1589, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL, PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD Y TRANQUILIDAD PÚBLICA; Y RESTITUYE LA VIGENCIA DE LAS NORMAS DEROGADAS Y MODIFICADAS POR DICHO DECRETO

Artículo 1. Objeto y finalidad de la Ley.
La presente ley tiene por objeto derogar el Decreto Legislativo 1589, Decreto Legislativo que modifica el código penal, aprobado por Decreto Legislativo 635, para garantizar la seguridad y tranquilidad pública; y restituye la vigencia de las normas derogadas y modificadas por dicho decreto, con la finalidad de cautelar el derecho humano a la protesta social.

Artículo 2. Derogación del Decreto Legislativo 1589.
Se 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 3. Restitución de las normas derogadas o modificadas por el Decreto Legislativo 1589.
Se restituye la vigencia de las normas con sus modificatorias y derogatorias vigentes hasta la dación del Decreto Legislativo 1589, Decreto Legislativo que modifica el código penal, aprobado por Decreto Legislativo 635, para garantizar la seguridad y tranquilidad pública.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PALACIOS HUAMAN Margot FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/12/2023 13:05:29-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TAIPE CORONADO Maria Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/12/2023 11:51:04-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MITA ALANOCA Isaac FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/12/2023 17:11:20-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PALACIOS HUAMAN Margot FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/12/2023 13:05:56-0500

CONGRESO de la REPÚBLICA
Firmado digitalmente por: QUISPE MAMANI Wilson Rusbel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/12/2023 15:16:54-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GONZA CASTILLO Américo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/12/2023 17:24:23-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CERRON ROJAS Waldemar Jose FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/12/2023 18:08:29-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **12** 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° **6591/2023 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

FUNDAMENTACIÓN

1. El derecho a la protesta social y su criminalización.

El derecho a la protesta social está vinculado e interconectado con el derecho a la libertad de expresión y el derecho de reunión. Este derecho se halla fuertemente vinculado con el núcleo duro y defensa de la democracia, así como la protección de los derechos humanos.

> La protesta social es una forma de acción individual o colectiva dirigida a expresar ideas, visiones o valores de disenso, oposición, denuncia o reivindicación. Como ejemplos pueden mencionarse la expresión de opiniones, visiones o perspectivas políticas, sociales o culturales; la vocalización de apoyo o crítica relativas a un grupo, partido o al propio gobierno; la reacción a una política o la denuncia de un problema público; la afirmación de la identidad o visibilización de la situación de discriminación y marginalización de un grupo[1].

El derecho a la libertad de expresión, vinculado con la protesta social, se halla consagrado en el artículo IV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y, en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

> (...) la libertad de expresión se inserta en el orden público primario y radical de la democracia, que no es concebible sin el debate libre y sin que la disidencia tenga pleno derecho de manifestarse[2].

El derecho de reunión, vinculado con la protesta social, se encuentra amparado en el Artículo XXI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; y, en el artículo 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Ahora bien, el derecho a la libertad de asociación, vinculado con la protesta social, se encuentra previsto en el artículo XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; y, en el artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la libertad de asociación *"presupone el derecho de reunión y se caracteriza por habilitar a las personas para crear o participar en entidades u organizaciones con el objeto de actuar colectivamente para la consecución de los más diversos fines, siempre y cuando éstos sean legítimos"*[3].

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) señala que, la protesta viene a ser una forma de participación en los asuntos públicos, y es relevante debido

---

[1] Lanza, E. (2019). Protesta y Derechos Humanos Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Consultado en https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/ProtestayDerechosHumanos.pdf

[2] CIDH, Informe Anual 2005, Volumen III, Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión, 27 de febrero de 2006, OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 7, Capítulo V, "Las Manifestaciones Públicas como Ejercicio de la Libertad de Expresión y la Libertad de Reunión", párr. 6 citando jurisprudencia de la Corte en Colegiación Obligatoria de Periodistas, Opinión Consultiva OC 5/85, Serie A, N° 5, del 13 de noviembre de 1985, párr. 69.

[3] Caso Escher y Otros vs. Brasil, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de julio de 2009, párr. 169.

a las *"desigualdades estructurales que aún caracterizan a nuestra región"*. Los grupos y/o sectores más empobrecidos del continente *"confrontan políticas y acciones discriminatorias y cuentan con incipiente acceso a información sobre medidas que afectan cotidianamente sus vidas (...)*. La protesta social es relevante *"para dar mayor resonancia a las voces de las personas marginadas o que presentan un mensaje alternativo a los intereses políticos y económicos establecidos"*[4].

En América Latina, durante los últimos años se ha venido dando una ola de intensificación de sanción a las acciones relacionadas con las protestas. Así, por ejemplo, en Brasil, en el 2013, en el parlamento se presentaron una serie de iniciativas legislativas para limitar la protesta social. Similar caso se dio en México, luego de la lamentable desaparición de los estudiantes de Ayotzinapa en 2014.

> La criminalización de la protesta social se basa en el sistema de justicia penal para responder a los conflictos sociales. Con frecuencia, las personas que lideran o participan en manifestaciones para expresar oposición o disenso deben enfrentar detenciones arbitrarias y procesos penales. Esta persecución penal a manifestantes y a referentes sociales es una tendencia histórica que tiene ciertos patrones comunes a toda América Latina. En primer lugar, el repertorio de tipos penales usados para criminalizar a la protesta es semejante en los diferentes países. Además, proliferaron en la región reformas legales que incluyeron la creación de nuevos tipos penales, el aumento de las penas, la creación de agravantes y la flexibilización de las garantías procesales[5].

Saldaña y Portocarrero (2017)[6] señalan que, la criminalización de la protesta social se viene presentando como un fenómeno multidimensional en el que el Estado viene desplegando acciones tendientes a desaparecer y deslegitimar el ejercicio de la protesta. Ahora bien, los actos de represión se manifiestan a través de homicidios, ejecuciones forzadas, desapariciones forzadas, agresiones, amenazas, hostigamientos, actividades de inteligencia y **persecución con procesos penales.**

Según Saldaña & Portocarrero (2017)[7], el Estado peruano ha venido endureciendo las penas para los delitos relacionados con la protesta social; así, se aprecia en el país *"una tendencia al endurecimiento de la política criminal"*.

> Los delitos contra el orden público como disturbios (artículo 315 del Código Penal) y entorpecimiento de los servicios públicos (artículo 283 del Código Penal) han sido modificados de tal manera que se ha aumentado su ámbito de aplicación, los supuestos agravantes, los años tantos de las penas mínimas como las máximas. Del mismo modo, algunas modificaciones procesales han ampliado los plazos de detención preliminar y han otorgado atribuciones de investigación a los agentes estatales en desmedro de las funciones constitucionales del Ministerio Público, como en el caso de levantamiento de cadáveres en zonas de emergencia. En los últimos meses, se ha identificado que esta tendencia sigue creciente, apoyada en el discurso de la lucha contra el crimen organizado. Por último, algunas disposiciones administrativas han permitido que líderes

---

[4] Lanza, E. *Op. Cit.* p. 8.

[5] Centro de Estudios Legales y Sociales – CELS (2016). Los Estados latinoamericanos frente a la protesta social. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 1ra ed. Consultado en https://www.cels.org.ar/protestasocial_AL/pdf/protesta_social.pdf

[6] Saldaña, J. (2019. Aproximaciones críticas al derecho a la protesta social en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En Anuario de Investigación del CICAJ 2018-2019. Consultado en https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/169808

[7] Saldaña & Portocarrero (2017). La violencia de las leyes: el uso de la fuerza y la criminalización de protestas socioambientales en el Perú. Revista de la Facultad de Derecho de la PUCP. N° 79, pp. 311-352.

indígenas y dirigentes sociales sean juzgados en ciudades ajenas al lugar donde ocurrieron los hechos, en abierta contradicción con el derecho al debido proceso[8].

El Tribunal Constitucional peruano, en la sentencia recaída en el Expediente 0009-2018-PI/TC, caso del Colegio de Abogados de Puno que presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo único del Decreto Legislativo 1237 que modificó el artículo 200 del Código Penal; se desarrolló el sustento constitucional del derecho a la protesta social. En esta sentencia el Tribunal Constitucional señaló que, el Estado debe recurrir como *última ratio* al ejercicio del *ius puniendi*. Es decir, que debe evitar la punibilidad de las acciones y en todo caso el incremento de penas si hay otras medidas alternativas y de acuerdo a lo razonablemente posible; todo ello, teniendo presente que "*la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado*"[9].

En esta sentencia el Tribunal Constitucional señala enfáticamente que, ***"el aumento de las penas y sanciones o de la persecución penal <u>por razones únicamente coyunturales</u> no se condice con los fines consustanciales de un Estado constitucional de derecho. Y es que las restricciones a la libertad personal producidas en tales términos y bajo tales condiciones son contrarias al principio-derecho de dignidad humana"***[10].

Por estas razones, se propone que el Decreto Legislativo 1589 debe ser derogado, porque su razón se basa en la actual coyuntura de crisis política y social que atraviesa el país, pretendiendo con esta norma agravar las penas para los delitos previstos en los artículos 283 y 315 del Código Penal (delito de entorpecimiento al funcionamiento de servicios públicos y el delito de disturbios).

Si bien es cierto, el Congreso de la República, mediante Ley 31880 delegó 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; sin embargo, este Decreto legislativo aprobado por el Poder Ejecutivo ha sobrepasado las facultades otorgadas, y por ende debe ser derogado. Con la derogación del referido decreto legislativo se estará protegiendo el derecho a la protesta social.

EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La aprobación del presente proyecto de ley, lejos de contradecir la norma constitucional, la refuerza. Se propone derogar el Decreto Legislativo 1589, Decreto Legislativo que modifica el código penal, aprobado por Decreto Legislativo 635, para garantizar la seguridad y tranquilidad pública; y con esta derogación se mantendrá la vigencia de las normas derogadas y modificadas por dicho decreto, con la finalidad de cautelar el derecho humano a la protesta social.

---

[8] Ibidem. 342

[9] Fundamento jurídico 15 de la sentencia recaída en el Expediente 0009-2018-PI/TC. Puede consultarse en https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00009-2018-AI.pdf

[10] Fundamento jurídico 17 de la sentencia recaída en el Expediente 0009-2018-PI/TC. Puede consultarse en https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00009-2018-AI.pdf

Con esta propuesta, el Estado peruano estaría garantizando la protección del derecho a la protesta social, en cumplimiento de lo señalado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El proyecto de ley, por su naturaleza y fines, no irroga gasto adicional al tesoro público. Su fortaleza reside en el cumplimiento de estándares internacionales, en concordancia con el marco jurídico supranacional, y el desarrollo de la actual legislación de protección del derecho a la protesta social, el cual está vinculado a derechos como: libertad de expresión de reunión, de asociación, entre otros.

VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene relación con la política del Estado I. Democracia y Estado de Derecho, específicamente, con la política 1 sobre "Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho".

> Nos comprometemos a consolidar el régimen democrático y el Estado de derecho para asegurar un clima de estabilidad y cooperación política, promover la competencia democrática y garantizar elecciones libres y transparentes, el pluralismo y la alternancia en el poder. Declaramos que la democracia representativa es la base de la organización del Estado de derecho, que se refuerza y profundiza con la participación ciudadana permanente, ética y responsable, en el marco de la constitucionalidad[11].

VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA

Mediante Resolución Legislativa 002-2023-2024-CR, el Congreso de la República aprobó la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2023-2024[12], publicado en el Diario Oficial El Peruano el 17 de octubre de 2023. La presente iniciativa legislativa tiene relación con el Objetivo I. Democracia y Estado de Derecho, específicamente con la política de Estado 1 sobre " Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho", de la actual agenda legislativa.

Lima, diciembre de 2023.

---

[11] Recuperado de https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/i-democracia-y-estado-de-derecho/1-fortalecimiento-del-regimen-democratico-y-del-estado-de-derecho/

[12] Puede consultarse en: https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2225424-1