Proyecto de Ley N°...6641/2023 - CR

PERÚ
CONGRESO de la REPÚBLICA

Congresista Isabel Cortez Aguirre

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia".

Proyecto de Ley N° _____

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
12 DIC. 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 17:25

PROYECTO DE LEY QUE DEROGA EL DECRETO LEGISLATIVO 1589, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 283 Y 315 DEL CÓDIGO PENAL, CRIMINALIZANDO EL DERECHO CONSTITUCIONAL A LA PROTESTA

El **Grupo Parlamentario Juntos por el Perú**, a propuesta de la Congresista de la República que suscribe **Isabel Cortez Aguirre** en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 107° de la Constitución Política del Estado, en concordancia con el artículo 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley:

LEY QUE DEROGA EL DECRETO LEGISLATIVO 1589, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 283 Y 315 DEL CÓDIGO PENAL, CRIMINALIZANDO EL DERECHO CONSTITUCIONAL A LA PROTESTA

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto derogar el Decreto Legislativo N° 1589, que modifica el Código Penal, aprobado por Decreto Legislativo N° 635, para garantizar la seguridad y tranquilidad pública.

Artículo 2.- Finalidad

La presente Ley tiene por finalidad derogar una norma que vulnera la Constitución Política del Perú al contravenir lo dispuesto por su artículo 2°, inciso 12, criminalizando la protesta social en sus diversas formas vulnerando el principio de proporcionalidad de la pena, en perjuicio de organizaciones sociales y de la sociedad que quieran manifestarse de forma pacífica.

Artículo 3.- Derogación del Decreto Legislativo N° 1589

Se deroga el Decreto Legislativo N° 1589, para garantizar la seguridad y tranquilidad pública, por ser una norma inconstitucional que criminaliza el derecho de protesta y vulnera el principio de proporcionalidad de la pena.

Contacto: 01 3117777 (7256)
icortez@congreso.gob.pe

Jr. Ancash N° 569 – Oficina N° 229
Edificio Hospicio Ruíz Dávila

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Vigencia
La presente ley surte efectos al día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 109 de la Constitución Política del Perú..

Lima, 05 de diciembre del 2023

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ECHEVERRIA RODRIGUEZ Hamlet FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 12/12/2023 16:13:32-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BAZAN NARRO Sigrid Tesoro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/12/2023 10:21:20-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BAZAN NARRO Sigrid Tesoro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/12/2023 10:21:01-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BERMEJO ROJAS Guillermo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/12/2023 11:06:28-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 11/12/2023 09:38:26-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LIMACHI QUISPE Nieves Esmeralda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/12/2023 11:36:37-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: SANCHEZ PALOMINO Roberto Heber FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/12/2023 16:49:05-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECENDENTES:

El pasado 28 de julio de 2023, el poder ejecutivo presento el proyecto de Ley N° 5632-2023-PE, donde solicita facultades legislativas en materias de seguridad ciudadana, gestión del riesgo de desastres Niño Global, meritocracia e infraestructura social y calidad de proyecto por el plazo de ciento veinte (120) días calendario contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, en los términos a que hace referencia el artículo 104 de la Constitución Política del Perú y el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.

El referido proyecto de ley fue aprobado con 81 votos a favor en el Pleno del Congreso en primera votación, en el contexto de la declaratoria de emergencia por 60 días los distritos de San Juan de Lurigancho, San Martín de Porres y otros distritos del norte del país.

En cuanto a seguridad ciudadana, delincuencia y crimen organizado, el Poder Ejecutivo solicito facultades para legislar en materia de seguridad ciudadana, y reforzar la capacitación y entrenamiento al serenazgo municipal, "optimizar el marco legal que regula la investigación del delito y la intervención de la Policía Nacional y el Ministerio Público

Mediante la Ley N° 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, el Congreso de la República ha delegado en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, entre otros, en materia de seguridad ciudadana, por el plazo de noventa (90) días calendario;

Es así que, el 04 de diciembre del 2023, se publica el decreto legislativo N° 1589, Decreto Legislativo que modifica el Código Penal, aprobado por Decreto Legislativo N° 635, para garantizar la seguridad y tranquilidad pública.

En su artículo 2º se modifican los artículos 283 y 315 del Código Penal, aprobado por Decreto Legislativo N° 635, en los siguientes términos:

"Artículo 283.- Entorpecimiento al funcionamiento de servicios públicos
El que, sin crear una situación de peligro común, impide, estorba o entorpece el normal funcionamiento del transporte o de los servicios públicos de telecomunicaciones, de saneamiento, de electricidad, de gas, de hidrocarburos o de sus productos derivados será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de seis años y con cien a ciento ochenta días-multa.

Constituyen circunstancias agravantes los siguientes supuestos:

1. *Si en la ejecución de las conductas previstas en el primer párrafo el agente atenta contra la integridad física de las personas o causa grave daño a la propiedad pública o privada, será reprimido con pena privativa de la libertad no menor de seis ni mayor de ocho años y con ciento ochenta a trescientos sesenta y cinco días-multa.*
2. *Si las conductas recaen, causando grave daño, sobre recursos, infraestructuras y sistemas que son esenciales para desarrollar y mantener las capacidades nacionales vinculadas a servicios públicos conforme a la ley de la materia, será reprimido con pena privativa de la libertad no menor*

de ocho años ni mayor de diez años y con ciento ochenta a trescientos sesenta y cinco días-multa.

Se aplica la pena de inhabilitación conforme a lo señalado en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 36 del Código Penal para los supuestos agravantes".

"Artículo 315.- Disturbios

El que, en una reunión tumultuaria, atenta contra la integridad física de las personas y/o mediante violencia causa grave daño a la propiedad pública o privada será reprimido con pena privativa de libertad no menor de seis ni mayor de ocho años y con ciento ochenta a trescientos sesenta y cinco días-multa.

Será sancionado con la misma pena cuando los actos descritos en el primer párrafo se produzcan con ocasión de un espectáculo deportivo, o en el área de influencia deportiva.

Constituyen circunstancias agravantes los siguientes supuestos:

1. *Si en estos actos el agente utiliza indebidamente prendas o símbolos distintivos de las Fuerzas Armadas o de la Policía Nacional del Perú, la pena privativa de la libertad será no menor de ocho ni mayor de diez años y con trecientos sesenta y cinco a quinientos días-multa.*
2. *Si el atentado contra la integridad física de las personas causa lesiones graves, será reprimido con la pena privativa de la libertad no menor de ocho ni mayor de doce años y con trecientos sesenta y cinco a seiscientos días-multa.*
3. *Si se afecta vías terrestres nacionales, departamentales, locales y fluviales; infraestructura portuaria; infraestructura, para la generación, transmisión y distribución de energía; infraestructura para la extracción, procesamiento, transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos líquidos, gas natural, otros derivados de petróleo y recursos mineros; infraestructura ferroviaria, aeroportuaria; y, las destinadas para el servicio de navegación aérea, para los servicios de agua, saneamiento, salud pública, telecomunicaciones, sanidad agropecuaria e inocuidad agroalimentaria, infraestructura física y de tecnologías de la información del sistema satelital, registro civil, migratorio, registral, cartográfico, policial, militar, penitenciario, meteorológico, defensa civil, financiero y tributario; bienes culturales muebles e inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación, será reprimido con pena privativa de la*

libertad no menor de diez ni mayor de quince años y con trecientos sesenta y cinco a mil días-multa.
4. *Si el atentado contra la integridad física de las personas causa la muerte, será reprimido con pena privativa de la libertad no menor de quince años y con trecientos sesenta y cinco a mil días-multa.*

En todos los casos, se impondrá, además, la pena de inhabilitación conforme a lo señalado en los incisos 1, 2 y 3 del artículo 36".

El presidente del Consejo de Ministros, Alberto Otárola, indicó que en la edición extraordinaria de normas legales se publicó el Decreto Legislativo 1589 que modifica el Código Penal para garantizar la seguridad y tranquilidad pública.

En ese sentido, explicó que este Decreto Legislativo recoge una serie de modificaciones a las penas por bloqueos de carreteras. *"Estas penas se han agravado a 15 años de pena privativa de la libertad (...) Para aquellas personas que cometen un delito al bloquear las carreteras del país las penas van a ser severas sino también efectivas"*, indicó.

"Y es que, ha trascendido que, próximo a cumplirse un año del golpe de Estado de Pedro Castillo, se realizarán movilizaciones hacia el Barrio Chino (Ica). Vemos que en algunas zonas del país se anuncian unas protestas que son constitucionales y legales siempre y cuando no afecten los bienes públicos y privados", dijo Otárola.

El titular del gabinete precisó se modificó el numeral 3 del artículo 315 del Código Penal. Así, todos aquellos que afecten la infraestructura portuaria, para la generación, transmisión y distribución de energía; la infraestructura para la extracción, procesamiento, transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos líquidos; la infraestructura ferroviaria, aeroportuaria y la destinada para el servicio aéreo, agua, telecomunicaciones, saneamiento, salud, sanidad agropecuaria, registro civil, migratorio, penitenciario, entre otros, serán reprimidos con pena privativa de la libertad no menor de 10 ni mayor a 15 años.[1]

Pese a dichas medidas dadas por el poder ejecutivo, organizaciones sindicales, asociaciones civiles, grupos universitarios y movimientos feministas han ratificado su participación en la marcha nacional fijada para el próximo 7 de diciembre, y rechazan las recientes medidas del gobierno que endurecen las sanciones frente a actos de disturbio en manifestaciones públicas.

[1] https://gestion.pe/peru/gobierno-alberto-otarola-se-amplia-a-15-anos-pena-privativa-de-la-libertad-por-bloqueo-de-carreteras-decreto-legislativo-1589-codigo-penal-seguridad-ciudadana-noticia/

El mencionado decreto legislativo ha sido señalado por juristas y activistas como un posible factor que podría incrementar la criminalización de la protesta en el país. La aprobación del DL 1589 representa para muchos un acto de represión a las libertades civiles, al poder influir directamente en las personas que decidan ejercer su derecho a la manifestación pacífica y protesta, vistas como garantías consagradas en la Constitución.[2]

El Tribunal Constitucional, en los fundamentos 13 y 14 del expediente Nº 4677-2004-PA/TC, define el derecho fundamental a la libertad de reunión, señalando lo siguiente:

"13. Concretamente, la recurrente ha alegado la afectación del derecho fundamental de reunión. Dicho derecho se encuentra reconocido en el artículo 2° 12 de la Constitución, conforme al cual

> *"Artículo 2º.- Toda persona tiene derecho: (...) 12) A reunirse pacíficamente sin armas. Las reuniones en locales privados o abiertos al público no requieren aviso previo. Las que se convoquen en plazas o vías públicas exigen anuncio anticipado a la autoridad, la que puede prohibirlas solamente por motivos probados de seguridad o de sanidad públicas."*

14. El derecho de reunión puede ser definido como la facultad de toda persona de congregarse junto a otras, en un lugar determinado, temporal y pacíficamente, y sin necesidad de autorización previa, con el propósito compartido de exponer y/o intercambiar libremente ideas u opiniones, defender sus intereses o acordar acciones comunes.

En tal sentido, aunque (como luego podrá observarse con nitidez) los elementos que configuran el derecho de reunión, determinan, sin lugar a dudas, que la libertad de expresión y la libertad de reunión, strictu sensu, gocen de un contenido constitucionalmente distinto, la estrecha relación reunión-manifestación, genera una singular vinculación entre ambos, al extremo de que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), ha destacado una instrumentalidad mutua, por así decirlo, "de ida y vuelta". En efecto, en el caso Rekvényi, el referido Tribunal sostuvo que

> *"la libertad de expresión constituye uno de los medios principales que permite asegurar el disfrute efectivo del derecho a la libertad de reunión y de asociación."*

Para luego señalar, en el caso Stankov, que

[2] El mencionado decreto legislativo ha sido señalado por juristas y activistas como un posible factor que podría incrementar la criminalización de la protesta en el país.

"la protección de las opiniones y de la libertad de expresarlas constituye uno de los objetivos de la libertad de reunión."

Asimismo, el Tribunal Constitucional, en el fundamento 9 del expediente Nº 0905-2001-AA/TC define el derecho fundamental a la libertad de expresión, señalando lo siguiente:

"9. El inciso 4) del artículo 2.° de la Constitución reconoce las libertades de expresión e información. Aun cuando históricamente la libertad de información haya surgido en el seno de la libertad de expresión, y a veces sea difícil diferenciar la una de la otra, el referido inciso 4) del artículo 2.° de la Constitución las ha reconocido de manera independiente, esto es, como dos derechos distintos y, por tanto, cada uno con un objeto de protección distinto.

Mientras que la libertad de expresión garantiza que las personas (individual o colectivamente consideradas) puedan trasmitir y difundir libremente sus ideas, pensamientos, juicios de valor u opiniones, la libertad de información, en cambio, garantiza un complejo haz de libertades, que, conforme enuncia el artículo 13º de la Convención Americana de Derechos Humanos, comprende las libertades de buscar, recibir y difundir informaciones de toda índole verazmente.

Así, mientras que con la libertad de expresión se garantiza la difusión del pensamiento, la opinión o los juicios de valor que cualquier persona pueda emitir, la libertad de información garantiza el acceso, la búsqueda y la difusión de hechos noticiosos o, en otros términos, la información veraz. Por su propia naturaleza, los juicios de valor, las opiniones, los pensamientos o las ideas que cada persona pueda tener son de naturaleza estrictamente subjetivas y, por tanto, no pueden ser sometidos a un test de veracidad; a diferencia de lo que sucede con los hechos noticiosos, que, por su misma naturaleza de datos objetivos y contrastables, sí lo pueden ser."

Sobre el Derecho a la Protesta

Relativo al derecho a la protesta, este es un derecho descrito expresamente en la constitución política del peru, dado cuenta que los derechos fundamentales se encuentrna establecidos en el artículo 2, y los relativos a la libertadores individuales y colectivos.

Sin embargo, podemos ver el contenido del artículo 3, que se refiere a los derechos fundamentales que no están enumerados en el artículo 2, tales como el secreto de las comunicaciones o la inviolabilidad del domicilio, a la protesta, entre otros:

Artículo 3: Derechos Constitucionales. Numerus apertus.

"La enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno"

Esta premisa, determina la posibilidad de reconocer otros derechos fundamentales que no están descritos en el artículo 1 y 2 de la constitución política del Perú. El derecho a la protesta está dentro de esta norma constitucional.

Por tanto, el derecho a la protesta, a pesar de no estar expresamente comprendido en la Constitución, se encuentra reconocida por diversas sentencias del tribunal constitucional, como máximo intérprete de la constitución política del Perú. Por tanto, se desprende que el derecho a la protesta, el derecho de la libre reunión y movilización son derechos de nivel constitucional y requieren garantiza por parte del estado para su libre ejercicio, mas no interponer disposiciones legales para limitarlas.

Finalmente, el Poder Judicial ha ratificado la importancia de este derecho como una expresión legítima de la libertad de expresión.

PODER JUDICIAL DEL PERÚ

PRONUNCIAMIENTO

EL PODER JUDICIAL GARANTIZA EL DERECHO A LA LIBERTAD DE PROTESTA PERO SIN VIOLENCIA

1. Frente a noticias carentes de veracidad emitidas, respecto al fallo de la Casación N° 1464-2021/Apurímac, es necesario aclarar que el Poder Judicial es respetuoso del derecho implícito a la legítima protesta pacífica, por lo tanto no podría sancionar una conducta de esta naturaleza.

2. El fallo emitido por la Sala Penal Permanente de la Corte Suprema corresponde a un proceso judicial sobre hechos acaecidos en el año 2016, que determinaron una sentencia condenatoria por haberse vulnerado derechos de terceros que no participaron en la protesta y que se vieron seriamente afectados.

3. En ese sentido, el Poder Judicial garantiza y respeta el irrestricto derecho de la ciudadanía a la libertad de expresión y de reunión así como el derecho a tener opiniones contrarias y poderlas expresar en forma colectiva y pública.

4. Asimismo, la Corte Suprema, máxima instancia del Poder Judicial, reconoce la protesta como un derecho implícito dentro de la libertad de expresión y la libertad de reunión que no debe vulnerar, transgredir o violentar derechos fundamentales y constitucionales como la vida, la integridad personal, la seguridad pública, el libre tránsito o la propiedad.

Lima, 17 de mayo de 2023

En ese sentido, es por ello que se propone la derogatoria del Decreto Legislativo 1589, decreto legislativo que modifica los artículos 283 y 315 del código penal, e incorpora los artículos 283-A y 315-B, por atentar contra los derechos constitucionales a las libertades de expresión y reunión previstos en el artículo 2 incisos 4 y 12 y artículo 3 de la Constitución Política del Perú.

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa no contraviene ninguna norma constitucional vigente. Lo que se pretende es derogarse el Decreto Legislativo 1589, decreto legislativo que modifica los artículos 283 y 315 del código penal, e incorpora los artículos 283-A y 315-B, por atentar contra el derecho constitucional a la libertad a la reunión previsto en el artículo 2 inciso 12 y el derecho a la protesta contemplado en el artículo 3 de la Constitución Política del Perú, el cual establece lo siguiente:

"Artículo 2º.- Toda persona tiene derecho: (...) 12) A reunirse pacíficamente sin armas. Las reuniones en locales privados o abiertos al público no requieren aviso previo. Las que se convoquen en plazas o vías públicas exigen anuncio anticipado a la autoridad, la que puede prohibirlas solamente por motivos probados de seguridad o de sanidad públicas."

Asimismo, se protege el derecho constitucional a la libertad de expresión, previsto en el artículo 2 inciso 4 de la Constitución Política del Perú, el cual establece lo siguiente:

"4. A las libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento mediante la palabra oral o escrita o la imagen, por cualquier medio de comunicación social, sin previa autorización ni censura ni impedimento algunos, bajo las responsabilidades de ley."

Artículo 3: Derechos Constitucionales. Numerus apertus.

> *"La enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno"*

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa al derogar el Decreto Legislativo 1589, decreto legislativo que modifica los artículos 283 y 315 del código penal, e incorpora los artículos 283-A y 315-B, pretende proteger y reconocer los derechos constitucionales a las libertades de expresión y de reunión previstos en el artículo 2 incisos 4 y 12 y el derecho a la protesta contemplado en el artículo 3 de la Constitución Política del Perú, y reconocidos por el Tribunal Constitucional.

Por tanto, debemos ponderar sobre todo tipo de regulación, no atentar contra derechos fundamentales previstos en la constitución política del Perú. El Estado debe contribuir al ejercicio de derechos sociales, mas no emitir disposiciones que trasgredan su libre ejercicio. Por ello, debemos prevalecer el ejercicio de derechos fundamentales.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa guarda relación con la Primra Política de Estado del Acuerdo Nacional, relacionada con el Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho, el cual señala lo siguiente:

"Con este objetivo el Estado: (a) defenderá el imperio de la Constitución asegurando su funcionamiento como Estado constitucional unitario y descentralizado, bajo los principios de independencia, pluralismo, equilibrio de poderes y demás que lo integran; (b) garantizará el respeto a las ideas, organizaciones políticas y demás organizaciones de la sociedad civil, y velará por el resguardo de las garantías y libertades fundamentales, teniendo en cuenta que la persona y la sociedad son el fin supremo del Estado; (c) fomentará la afirmación de una cultura democrática que promueva una ciudadanía consciente de sus derechos y deberes; y (d) establecerá normas que sancionen a quienes violen o colaboren en la violación de la constitucionalidad, los derechos fundamentales y la legalidad."