Proyecto de Ley N° 7603/2023-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

GUIDO BELLIDO UGARTE

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
17 ABR. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 11:35

PROYECTO DE LEY QUE DEROGA EL DECRETO LEGISLATIVO 1589, QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL, QUE LEGISLA SANCIONES AL DERECHO CONSTITUCIONAL A LA PROTESTA

El Grupo Parlamentario **PERÚ BICENTENARIO**, a iniciativa del congresista **GUIDO BELLIDO UGARTE**, en ejercicio de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 102 y 107 de la Constitución Política del Perú y conforme lo establecen los artículos 22 literal c), 67, 75 y 76 numeral 2 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente proyecto de ley.

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la siguiente ley:

LEY QUE DEROGA EL DECRETO LEGISLATIVO 1589, QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL, QUE LEGISLA SANCIONES AL DERECHO CONSTITUCIONAL A LA PROTESTA

Artículo 1°. Objeto de la Ley

La presente ley tiene como objeto derogar el Decreto Legislativo N° 1589, Decreto Legislativo que modifica el Código Penal, para garantizar la seguridad y tranquilidad pública; norma dada en el contexto de criminalizar la protesta social. Esta derogatoria busca salvaguardar el derecho fundamental a la libertad de expresión y la protesta social, reconociendo su importancia como base de la democracia y protegiendo los derechos humanos, conforme a los principios establecidos en la Constitución y los Tratados Internacionales.

Artículo 2°. Derogatoria

Se deroga el Decreto Legislativo N° 1589, Decreto Legislativo que modifica el Código Penal, para garantizar la seguridad y tranquilidad pública.

Lima, 16 de abril de 2024

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BELLIDO UGARTE Guido FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/04/2024 16:26:23-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VARAS MELENDEZ Elias Marcial FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/04/2024 09:37:13-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MARTICORENA MENDOZA Jorge Alfonso FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/04/2024 19:09:23-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BELLIDO UGARTE Guido FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/04/2024 16:26:41-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: COAYLA JUAREZ Jorge Samuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/04/2024 09:16:04-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **18** de **abril** de **2024**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 7603/2023-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

I. FUNDAMENTO DE LA PROPUESTA

I.1. ANTECEDENTES

La protesta social, como expresión legítima de disenso y búsqueda de justicia, ha sido un elemento clave en la historia de diversos países. La importancia de este derecho se encuentra respaldada a nivel internacional por el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, además el artículo 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, prescriben de forma similar:

> *Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.*

Asimismo, a nivel nacional, por el artículo 2, numeral 12 de la Constitución Política de Perú, que prescribe:

> *A reunirse pacíficamente sin armas. Las reuniones en locales privados o abiertos al público no requieren aviso previo. Las que se convocan en plazas y vías públicas exigen anuncio anticipado a la autoridad, la que puede prohibirlas solamente por motivos probados de seguridad o de sanidad públicas.*

En el panorama internacional se refleja la diversidad de enfoques respecto a la gestión de la protesta social. En paralelo a la situación peruana, otros países han enfrentado desafíos similares. Un ejemplo notable ocurrió en Canadá en 2020, durante los bloqueos de Wet'suwet', donde los manifestantes fueron desacreditados como "niños mimados" por políticos conservadores.[1] Este tipo de estigmatización busca socavar la legitimidad de las protestas y distraer la

[1] Se puede ver en: https://www.cbc.ca/news/canada/edmonton/controversial-bill-targeting-rail-blockade-protesters-soon-to-be-alberta-law-1.5589557

atención de las preocupaciones legítimas expresadas por los manifestantes.

Por otro lado, la democracia y el Estado de Derecho son fundamentales para la convivencia pacífica y el respeto a los derechos individuales y colectivos. La legislación debe estar alineada con estos principios, y su implementación debe salvaguardar los derechos y libertades consagrados en la Constitución y en tratados internacionales ratificados por el país.

La promulgación del Decreto Legislativo N° 1589, Decreto Legislativo que modifica el Código Penal con el objetivo de garantizar la seguridad y tranquilidad pública, publicada el 04 de diciembre de 2023, marcó un punto de inflexión en la legislación penal, especialmente en lo referente a los delitos asociados a la protesta social. Ello motivó la presentación de propuestas legislativas derogatorias del mismo. Ya que esta modificación legislativa plantea una amenaza a la Constitución y los Derechos Humanos, generando profunda inquietud respecto a sus implicancias. La introducción de cambios en el Código Penal, específicamente orientados a sancionar de manera más severa las acciones vinculadas a la protesta social, representa una amenaza directa al ejercicio de derechos fundamentales, en particular, el derecho a la libertad de expresión. La imposición de penas más rigurosas para los delitos asociados a la protesta social podría resultar en limitaciones desproporcionadas a estos derechos, creando un ambiente propicio para detenciones arbitrarias y otras formas de persecución contra manifestantes.

Es crucial destacar que esta amenaza a la Constitución y los Derechos Humanos se agrava al observar que la ley no parece alinearse con principios jurisprudenciales recientes establecidos por el Tribunal Constitucional. La falta de concordancia con estos estándares constitucionales subraya la necesidad urgente de una revisión legislativa que armonice la normativa penal con los principios fundamentales y los derechos reconocidos a nivel nacional e internacional. En este contexto, la promulgación del Decreto Legislativo N° 1589, plantea un desafío normativo que exige una atención inmediata para evitar impactos negativos en la protección de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales en el contexto de la protesta social.

Entre los proyectos legislativos anteriores presentados se encuentran:

NRO. DE PL	SUMILLA DE PROYECTO DE LEY
	PROPONE DEROGAR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 1589,

6609	QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR DECRETO LEGISLATIVO N° 635, PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD Y TRANQUILIDAD PÚBLICA
6591	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 RESTITUYE LA VIGENCIA DE LAS NORMAS DEROGADAS Y MODIFICADAS POR DICHO DECRETO, CON LA FINALIDAD DE CAUTELAR EL DERECHO HUMANO A LA PROTESTA SOCIAL.
6579	PROPONE DEROGASE EL DECRETO LEGISLATIVO 1589, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR DECRETO LEGISLATIVO 635, PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD Y TRANQUILIDAD PÚBLICA

I.2. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

Existe preocupación por los cambios propuestos en el Decreto Legislativo N° 1589, Decreto Legislativo que modifica el Código Penal con el objetivo de garantizar la seguridad y tranquilidad pública, sin embargo, contraviene derechos fundamentales como el derecho a la libertad de expresión y la protesta social. Además de generar un obstáculo significativo para la protesta legítima ante injusticias, imponiendo sanciones desproporcionadas y abusivas. Asimismo, viola disposiciones constitucionales y tratados internacionales relacionados con los derechos humanos y la protección de la protesta social.

De igual forma, la modificación legislativa plantea una amenaza a la protección de derechos fundamentales, en particular, el derecho a la libertad de expresión, al imponer penas más rigurosas para delitos asociados con la protesta social. Al mismo tiempo, podría limitar desproporcionadamente el ejercicio de estos derechos, generando un ambiente propicio para detenciones arbitrarias y otras formas de persecución contra manifestantes. Uno de los problemas identificados, es la posibilidad de la criminalización de la protesta social. La norma, al imponer sanciones más severas, podría considerar como delitos acciones que, en un contexto democrático, deberían ser reconocidas como manifestaciones legítimas de descontento ciudadano. Esto supone un riesgo de obstaculización del derecho a la protesta y la posibilidad de que las autoridades utilicen la ley para restringir la participación ciudadana en asuntos

de interés público.

En la misma línea, la ley parece no estar alineada con principios jurisprudenciales recientes establecidos por el Tribunal Constitucional, que enfatizan la importancia de evitar la punibilidad excesiva y la persecución penal basada en razones coyunturales. Esta falta de concordancia genera una disonancia normativa y destaca la necesidad de una revisión legislativa que armonice la legislación penal con los estándares constitucionales y de derechos humanos. En este sentido, la identificación del problema radica en la necesidad de equilibrar la preservación del orden público con el respeto irrestricto de los derechos humanos y las libertades fundamentales en el contexto de la protesta social. El Decreto Legislativo N° 1589, al no contemplar adecuadamente estos principios y derechos, genera un desafío normativo que requiere una revisión legislativa para asegurar que la legislación penal no obstaculice el ejercicio legítimo del derecho a la protesta social en el marco de una sociedad democrática y pluralista.

I.3. SITUACIÓN ACTUAL

La aprobación de esta normativa ha generado críticas, especialmente por su repercusión en el ejercicio del derecho a la protesta. Diversas voces, entre las que se incluye la de la Coordinadora Nacional Unitaria de Lucha (CNUL),[2] han manifestado su rechazo, subrayando que, con respecto a las protestas, se ha demostrado la legitimidad y legalidad de sus acciones en la búsqueda de una nueva democracia del pueblo para el pueblo, fundamentada en la soberanía nacional, la libertad y el respeto a la vida y los derechos humanos.

La justificación detrás del Decreto Legislativo 1589, ha sido objeto de cuestionamientos, ya que la falta de claridad en sus fundamentos y la aparente ausencia de un análisis detallado de los delitos modificados han generado inquietud. La percepción general es que la normativa busca restringir el derecho a la protesta pacífica, al aumentar la pena de manera desproporcional, de tal manera esta nueva regulación prescribe sobre:

"Artículo 283.- Entorpecimiento al funcionamiento de servicios públicos

[2] Se puede ver en: https://www.prensa-latina.cu/2023/07/21/coordinadora-de-protestas-opositoras-destaca-avances-en-peru

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".

Artículo 3.- Incorporación de los artículos 283-A y 315-B al Código Penal, aprobado por Decreto Legislativo N° 635

Se incorporan los artículos 283-A y 315-B al Código Penal, aprobado por Decreto Legislativo N°635, en los siguientes términos:

"Artículo 283-A.- *Colaboración al delito de entorpecimiento del funcionamiento de servicios públicos*

Será reprimido con pena privativa de libertad no menor de tres ni mayor a cinco años, el que de manera voluntaria realiza los siguientes actos de colaboración favoreciendo la comisión del delito de Entorpecimiento al funcionamiento de servicios públicos:

a) Provee cualquier bien mueble, objeto o instrumento que, coadyuve o facilite las actividades ejecutivas de los agentes del delito de Entorpecimiento al funcionamiento de servicios públicos.

b) Aporta recursos financieros o económicos para la adquisición de bienes muebles que coadyuven o faciliten las actividades de los agentes del delito de Entorpecimiento al funcionamiento de servicios públicos".

"Artículo 315-B.- Colaboración al delito de disturbios

Será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor a seis años, el que de manera voluntaria realiza los siguientes actos de colaboración favoreciendo la comisión del delito de disturbios:

a) Provee cualquier bien mueble, objeto o instrumento que, específicamente coadyuve o facilite las actividades de los agentes del delito de disturbios.

b) Aporta recursos financieros o económicos para la adquisición de bienes muebles que coadyuven o faciliten las actividades de los agentes del delito de disturbios."

Por ende, la propuesta de derogación del Decreto Legislativo 1589, cobra

fuerza como respuesta a las crecientes preocupaciones sobre posibles restricciones a los derechos fundamentales. La ciudadanía, respaldada por informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)[3], busca preservar el derecho a la manifestación pacífica y exige justicia para las víctimas de protestas anteriores. Estos informes destacan que las protestas, caracterizadas por demandas políticas explícitas y coyunturales, evidencian exigencias fundamentales de comunidades campesinas e indígenas relacionadas con la igualdad, no discriminación, representación política, consulta previa en proyectos extractivos y distribución equitativa de la riqueza. La CIDH señala un deterioro generalizado del debate público, marcado por la estigmatización étnico-racial y regional, intensificando la polarización social entre Lima y otras regiones con población indígena y campesina.

I.4. PROPUESTA DE SOLUCIÓN

Se plantea aprobar nuestro PROYECTO DE LEY QUE DEROGA EL DECRETO LEGISLATIVO 1589, QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL, QUE LEGISLA SANCIONES AL DERECHO CONSTITUCIONAL A LA PROTESTA, ello para restaurar el equilibrio entre el ejercicio del derecho a la protesta social y la preservación del orden público, garantizando el respeto a los principios democráticos y los derechos fundamentales de los ciudadanos.

La propuesta legislativa refleja la preocupación por garantizar la participación activa de los actores locales y la sociedad en general en el ejercicio de los derechos de libertad de expresión y reunión.

I.5. MARCO NORMATIVO

a) Constitución Política del Perú de 1993

b) Reglamento del Congreso de la República

c) Decreto Ley N° 1589, Decreto Legislativo que modifica el Código Penal para garantizar la seguridad y tranquilidad pública

d) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

---

[3]Se puede ver en: https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2023/083.asp

e) Convención Americana sobre Derechos Humanos

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

El proyecto de Ley que estamos impulsando, tendrá efecto sobre la Decreto Legislativo N° 1589, Decreto Legislativo que modifica el Código Penal, para garantizar la seguridad y tranquilidad pública, norma dada en el contexto de criminalizar la protesta social. Derogando la misma para salvaguardar el derecho fundamental a la libertad de expresión y la protesta social, reconociendo su importancia como base de la democracia y protegiendo los derechos humanos, conforme a los principios establecidos en la Constitución y los Tratados Internacionales.

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa, al buscar eliminar amenazas a derechos constitucionales como la libertad de expresión y el derecho a la reunión pacífica, no conlleva costos negativos para la sociedad ni el Estado. Por el contrario, su implementación ofrece beneficios intangibles al promover una sociedad más participativa y comprometida con principios democráticos, contribuyendo al desarrollo sostenible. Evitar posibles tensiones sociales y conflictos refuerza la estabilidad y cohesión social, fundamentales para la gobernabilidad y la paz. Desde la perspectiva gubernamental, fortalece la legitimidad del Estado, generando mayor respaldo ciudadano y facilitando la implementación efectiva de políticas públicas. Económicamente, al no exigir recursos adicionales, la propuesta podría tener impactos positivos a largo plazo, destacando su contribución al equilibrio positivo entre estabilidad, democracia y legitimidad gubernamental.

IV. RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene relación directa con las políticas de Estado en función a la Agenda Legislativa para el Periodo Anual de Sesiones 2023-2024, contenida en RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO N°

002-2023-2024-CR, según se detalla:

Política de Estado: 1. FORTALECIMIENTO DEL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO Y ESTADO DE DERECHO, respecto al siguiente tema:

- REFORMAS CONSTITUCIONALES.

Política de Estado: 28. PLENA VIGENCIA DE LA CONSTITUCIÓN Y DE LOS DERECHOS HUMANOS Y ACCESO A LA JUSTICIA E INDEPENDENCIA JUDICIAL, respecto al siguiente tema:

- VIGENCIA DE LA CONSTITUCIÓN E INTERCULTURALIDAD

Política de Estado: 29. ACCESO A LA INFORMACIÓN, LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y LIBERTAD DE PRENSA, respecto al siguiente tema:

- ACTIVIDADES DE DIFUSIÓN A TRAVÉS DE RADIO Y TELEVISIÓN Y SU CONTENIDO