

Proyecto de Ley N° 9405/2024-CR

PROYECTO DE LEY QUE  
GARANTIZA EL  
DERECHO A LA  
PROTESTA

El Grupo Parlamentario Bloque Democrático y Popular, a iniciativa de la Congresista de la República que suscribe, **Sigrid Bazán Narro**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente **PROYECTO DE LEY**

**FÓRMULA LEGAL:**

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



**LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 200 DEL CÓDIGO PENAL RELATIVO A  
EXTORSIÓN**

**Artículo 1. - Objeto de la Ley**

La presente Ley tiene por objeto modificar el artículo 200 del Código Penal con el fin de delimitar los alcances del tipo penal de extorsión y evitar la criminalización de la protesta social.

**Artículo 2.- Modificación del artículo 200 del Código Penal**

Modifíquese el artículo 200 del Código Penal, en los siguientes términos:

**"Artículo 200.- Extorsión**

El que mediante violencia o amenaza obliga a una persona o a una institución pública o privada a otorgar al agente o a un tercero una ventaja económica indebida u otra ventaja de cualquier otra índole, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de **quince** ni mayor de **veinte** años.

La misma pena se aplicará al que, con la finalidad de contribuir a la comisión del delito de extorsión, suministra información que haya conocido por razón o con ocasión de sus funciones, cargo u oficio o proporciona deliberadamente los medios para la perpetración del delito.

La pena será no menor de **veinte** ni mayor de **treinta** 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) Simulando ser trabajador de construcción civil.
- f) Mediante el empleo de imágenes del entorno familiar, empresarial, laboral o social, u objetos perturbadores de peligrosidad, entregados, exhibidos, difundidos directa o indirectamente por cualquier medio a la víctima.

Si el agente con la finalidad de obtener una ventaja económica indebida o de cualquier otra índole, mantiene en rehén a una persona, la pena será no menor de **veinticinco** ni mayor de **treinta y cinco** años. La pena será privativa de libertad será no menor a **treinta y cinco** 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.

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

La pena será de cadena perpetua cuando:

- a) El rehén es menor de edad o mayor de setenta años.
- b) El rehén es persona con discapacidad y el agente se aprovecha de esta circunstancia.
- c) Si la víctima resulta con lesiones graves o muere durante o como consecuencia de dicho acto.
- d) El agente se vale de menores de edad"

Lima, octubre de 2024



Firmado digitalmente por:  
BAZAN NARRO Sigrid Tesoro  
FAU 20181740126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 31/10/2024 11:51:02-0500



Firmado digitalmente por:  
PAREDES PIQUE Susel Ana  
Maria FAU 20181740126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 31/10/2024 18:48:07-0500



Firmado digitalmente por:  
CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU  
20181740126 soft  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 31/10/2024 11:55:45-0500



Firmado digitalmente por:  
REYMONDO MERCADO Edgard  
Cornelio FAU 20181740126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 31/10/2024 18:00:22-0500



Firmado digitalmente por:  
CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU  
20181740126 soft  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 31/10/2024 11:55:52-0500



## CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **04** de **noviembre** de **2024**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 9405/2024-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

## I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Constitución Política del Perú en su artículo 2, inciso 12 reconoce el derecho a la reunión, que en el desarrollo jurisprudencial del Tribunal Constitucional ha sido definido con las siguientes características:

"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." (4677-2004-PA/TC, fundamento 14)

Es así que se reconoce que el derecho a la reunión, incorpora las consideraciones del derecho a la reunión o a la manifestación, dado el estrecho vínculo con el derecho a la libertad de expresión, tal y como lo expresa el propio Tribunal Constitucional: *"la estrecha relación reunión-manifestación, genera una singular vinculación entre ambos [derechos]"* (4677-2004-PA/TC, fundamento 14)

Esta particularidades del derecho a la reunión, vinculado a la manifestación y a la protesta social, genera este vínculo con el derecho a la libertad de expresión. Como señala el doctor Gorki Gonzales Mantilla: *"La protesta social es un derecho que está en la base del constitucionalismo liberal, pues expresa la autonomía de las personas como fundamento del orden constitucional y es un instrumento indispensable para la garantía de los derechos, cuya realización es la razón que, en última instancia, justifica la existencia de la democracia."*<sup>1</sup>

Sobre el particular la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión publicó en el 2015 el Informe sobre Manifestaciones Públicas como Ejercicio de la Libertad de Expresión y la Libertad de Reunión, que señala:

"Los sectores más empobrecidos de nuestro hemisferio confrontan políticas y acciones discriminatorias, su acceso a la información sobre la planificación y ejecución de medidas que afectan sus vidas diarias es incipiente y en general los canales tradicionales de participación para hacer públicas sus denuncias se ven muchas veces cercenados. Ante este escenario, en muchos países del hemisferio, la protesta y la movilización social se han constituido como herramienta de petición a la autoridad pública y también como canal de denuncias públicas sobre abusos o violaciones a los derechos humanos" (Subrayado nuestro)

Esta premisa, tal y como lo señala el propio informe refuerza el sentido que el "derecho a manifestarse públicamente está consagrado en diversos instrumentos internacionales. Como mencionamos anteriormente, el derecho a manifestarse está protegido tanto por el derecho a la libertad de expresión como por el derecho a la libertad de reunión."

Siendo así el derecho a la manifestación y la protesta un derecho de primer orden, cualquier restricción al mismo debe ser proporcional a la garantía de derechos fundamentales.

El delito de extorsión, tipificado en el artículo 200 del Código Penal, estaba orientado a sancionar a aquel que: "mediante violencia, amenaza o manteniendo en rehén a una persona, obliga a ésta o a otra a otorgar al agente o a un tercero una ventaja económica indebida o de cualquier otra índole, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de veinte ni mayor de treinta años."

Se trataba así de una figura que sancionaba prácticas donde la violencia o amenaza estuviera presentes y daba espacio de discrecionalidad a jueces y fiscales para considerar una práctica o conducta como de extorsión.

A partir de la publicación del Decreto Legislativo N° 982, en julio de 2007, la tipificación del delito de extorsión tuvo una modificación sustantiva, introduciendo los siguientes elementos:

- Se incluye como conducta parte del delito la toma de locales y la obstaculización de vías
- Asimismo, se incluye como conducta de sanción la perturbación del funcionamiento de servicios públicos y de obras legalmente autorizadas.
- Se establece que estas conductas adicionales de toma de locales, perturbación de obras, entre otros, tienen como objeto obtener de las autoridades cualquier tipo de beneficio, ya sea económico o de otra índole.

Los elementos centrales de los cambios introducidos por el DL N° 982, están orientados a hacer muy específica la supuesta conducta extorsionadora, estableciendo que prácticas o situaciones que han formado parte de la protesta social, en situaciones donde el reclamo es urgente y necesario, ahora son inmediatamente identificadas como extorsión, más allá de los legítimos motivos de la protesta social.

Con las modificaciones del tipo penal de extorsión, cualquier protesta contra algún proyecto que afecta a una comunidad supone considerarlo como extorsión ya que puede ser denunciado por la empresa o los fiscales por estar "entorpeciendo" la ejecución de una obra. Además, genera que si esta protesta social, como es el caso de la mayoría de reclamos, supone la exigencia que el Estado cumpla sus obligaciones, estaríamos también ante una práctica de extorsión.

Una situación de este tipo se vivió el último miércoles 23 de octubre cuando en el contexto de paro nacional y movilización de distintos actores sociales, el General PNP, Manuel Farías amenazó con abrir una carpeta fiscal a un grupo de ciudadanos que ejercían su legítimo derecho a la protesta.<sup>2</sup>

Es evidente, que el gobierno de García utilizó el Decreto Legislativo 982, como mecanismo para reprimir y criminalizar la protesta social, mecanismo legal que lejos de fomentar la reducción de la protesta, ha dado un arma a las empresas o grupos económicos que afectan derechos ciudadanos. La norma pasó de ser una que protegía a los ciudadanos, para ser una norma orientada a proteger a las empresas sobre el legítimo derecho de las comunidades y otros colectivos que reivindican sus derechos fundamentales.

El artículo 200 del Código Penal, lejos de clarificar supuestos de extorsión, ha generado la práctica de criminalizar manifestaciones y protestas sociales, las cuales gozan de una protección constitucional, como expresiones del derecho a la libertad de expresión y el derecho a la reunión. Es así, que resulta imperioso realizar una

<sup>2</sup> Ver: <https://x.com/WaykaPeru/status/1849209830709338413>

modificación que evite que las manifestaciones y protestas legítimas puedan ser configuradas como delito de extorsión.

A esta situación de criminalización de la protesta social, se suma la necesidad de revisar las penas establecidas en el artículo 200 del Código Penal para adecuar el tipo penal al alto número de extorsiones que afectan la vida de los ciudadanos y ciudadanas de nuestro país.

De acuerdo a cifras de la propia PNP: *"Entre enero y agosto de 2024, se registraron un total de 14,220 denuncias a nivel nacional, lo que representa un incremento respecto al mismo periodo del año anterior, cuando se reportaron 13.648 casos. Este aumento de 572 denuncias refleja una preocupante tendencia al alza en este tipo de delitos."*<sup>3</sup>

Debido a este preocupante incremento, se hace necesario elevar las penas establecidas en el artículo 200 del Código Penal, para sancionar prácticas extorsivas que generan mucha preocupación y temor en la ciudadanía.

## II. EFECTOS DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

| Artículo 200 del Código Penal                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Propuesta de modificatoria                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Artículo 200.- Extorsión</p> <p>"El que mediante violencia o amenaza obliga a una persona o a una institución pública o privada a otorgar al agente o a un tercero, de una ventaja económica indebida u otra ventaja de cualquier otra índole, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de diez ni mayor de quince años.</p> <p>La misma pena se aplicará al que, con la finalidad de contribuir a la comisión del delito de extorsión, suministra información que haya conocido por razón o con ocasión de sus funciones, cargo u oficio o proporciona deliberadamente los medios para la perpetración del delito.</p> <p>El que mediante violencia o amenaza, toma locales, obstaculiza vías de comunicación o impide el libre tránsito de la ciudadanía o perturba el normal funcionamiento de los servicios públicos o la ejecución de obras legalmente autorizadas, con el objeto de obtener de las autoridades cualquier beneficio o ventaja económica indebida u otra ventaja de cualquier otra índole, será sancionado con</p> | <p>Artículo 200.- Extorsión</p> <p>El que mediante violencia o amenaza obliga a una persona o a una institución pública o privada a otorgar al agente o a un tercero una ventaja económica indebida u otra ventaja de cualquier otra índole, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de <b>quince</b> ni mayor de <b>veinte</b> años."</p> <p>La misma pena se aplicará al que, con la finalidad de contribuir a la comisión del delito de extorsión, suministra información que haya conocido por razón o con ocasión de sus funciones, cargo u oficio o proporciona deliberadamente los medios para la perpetración del delito.</p> <p>La pena será no menor de <b>veinte</b> ni mayor de <b>treinta</b> años e inhabilitación conforme a los numerales 4 y 6 del artículo 36, si la violencia o amenaza es cometida:</p> <p>a) A mano armada, o utilizando artefactos explosivos o incendiarios.<br/>b) Participando dos o más personas; o,<br/>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,</p> |

<sup>3</sup> Ver:

<https://www.infobae.com/peru/2024/10/04/extorsion-sin-control-cada-24-minutos-se-denuncia-este-delito-y-ya-son-mas-de-14-mil-los-casos-en-lo-que-va-del-2024/>

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>pena privativa de libertad no menor de cinco ni mayor de diez años.</p> <p>El funcionario público con poder de decisión o el que desempeña cargo de confianza o de dirección que, contraviniendo lo establecido en el artículo 42 de la Constitución Política del Perú, participe en una huelga con el objeto de obtener para sí o para terceros cualquier beneficio o ventaja económica indebida u otra ventaja de cualquier otra índole, será sancionado con inhabilitación conforme a los numerales 1 y 2 del artículo 36 del Código Penal.</p> <p>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:</p> <p>a) A mano armada, o utilizando artefactos explosivos o incendiarios.</p> <p>b) Participando dos o más personas; o,</p> <p>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.</p> <p>d) Aprovechando su condición de integrante de un sindicato de construcción civil.</p> <p>e) Simulando ser trabajador de construcción civil.</p> <p>f) Mediante el empleo de imágenes del entorno familiar, empresarial, laboral o social, u objetos perturbadores de peligrosidad, entregados, exhibidos, difundidos directa o indirectamente por cualquier medio a la víctima.</p> <p>Si el agente con la finalidad de obtener una ventaja económica indebida o de cualquier otra índole, mantiene en rehén a una persona, la pena será no menor de veinte ni mayor de treinta años. La pena será privativa de libertad no menor de treinta años, cuando en el supuesto previsto en el párrafo anterior:</p> | <p>atentando o afectando la ejecución de la misma.</p> <p>d) Simulando ser trabajador de construcción civil.</p> <p>f) Mediante el empleo de imágenes del entorno familiar, empresarial, laboral o social, u objetos perturbadores de peligrosidad, entregados, exhibidos, difundidos directa o indirectamente por cualquier medio a la víctima.</p> <p>Si el agente con la finalidad de obtener una ventaja económica indebida o de cualquier otra índole, mantiene en rehén a una persona, la pena será no menor de <b>veinticinco</b> ni mayor de <b>treinta y cinco</b> años. La pena será privativa de libertad será no menor a <b>treinta y cinco</b> años, cuando en el supuesto previsto en el párrafo anterior:</p> <p>a) Dura más de veinticuatro horas.</p> <p>b) Se emplea crueldad contra el rehén.</p> <p>c) El agraviado ejerce función pública o privada o es representante diplomático.</p> <p>d) El rehén adolece de enfermedad grave.</p> <p>e) Es cometido por dos o más personas.</p> <p>f) Se causan lesiones leves a la víctima.</p> <p>La pena prevista en el párrafo anterior se impone al agente que, para conseguir sus cometidos extorsivos, usa armas de fuego o artefactos explosivos.</p> <p>La pena será de cadena perpetua cuando:</p> <p>a) El rehén es menor de edad o mayor de setenta años.</p> <p>b) El rehén es persona con discapacidad y el agente se aprovecha de esta circunstancia.</p> <p>c) Si la víctima resulta con lesiones graves o muere durante o como consecuencia de dicho acto.</p> <p>d) El agente se vale de menores de edad</p> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |  |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| <p>a) Dura más de veinticuatro horas.</p> <p>b) Se emplea crueldad contra el rehén.</p> <p>c) El agraviado ejerce función pública o privada o es representante diplomático.</p> <p>d) El rehén adolece de enfermedad grave.</p> <p>e) Es cometido por dos o más personas.</p> <p>f) Se causa lesiones leves a la víctima.</p> <p>La pena prevista en el párrafo anterior se impone al agente que, para conseguir sus cometidos extorsivos, usa armas de fuego o artefactos explosivos.</p> <p>La pena será de cadena perpetua cuando:</p> <p>a) El rehén es menor de edad o mayor de setenta años.</p> <p>b) El rehén es persona con discapacidad y el agente se aprovecha de esta circunstancia.</p> <p>c) Si la víctima resulta con lesiones graves o muere durante o como consecuencia de dicho acto.</p> <p>d) El agente se vale de menores de edad."</p> |  |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|

### III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El proyecto no irroga gasto para el erario público y tiene un impacto positivo ya que permitirá afrontar los conflictos sociales, sin la necesidad de criminalizar conductas que se dan en espacios de protesta o manifestación. A su vez, permite brindar una herramienta de sanción a las verdaderas conductas extorsivas que vienen siendo desarrolladas en el país.

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

El presente proyecto de ley se vincula con la Política N° 1 del Acuerdo Nacional, que señala que el Estado:

*"(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."*