



Proyecto de Ley N° 9871/2024-CR

**GRUPO PARLAMENTARIO
PERÚ LIBRE**

*Año de la recuperación y consolidación de economía
peruana"*



PROYECTO DE LEY N°.....

**PROYECTO DE LEY QUE CREA EL
PROGRAMA DE REPARACIONES PARA
FAMILIARES DIRECTOS DE LAS VÍCTIMAS
FALLECIDAS DURANTE LAS PROTESTAS
SOCIALES OCURRIDAS ENTRE DICIEMBRE
2022 Y MARZO DE 2023.**

Los congresistas de la República quienes suscriben, miembros del **Grupo Parlamentario PERÚ LIBRE**, de conformidad con lo señalado en el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, así como de los artículos, 75° Y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL

**LEY QUE CREA EL PROGRAMA DE REPARACIONES PARA
FAMILIARES DIRECTOS DE LAS VÍCTIMAS FALLECIDAS
DURANTE LAS PROTESTAS SOCIALES OCURRIDAS ENTRE
DICIEMBRE 2022 Y MARZO 2023.**

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene como objeto crear el programa de reparaciones destinado a los familiares directos de las víctimas fallecidas durante las protestas sociales ocurridas entre el 7 de diciembre de 2022 y marzo de 2023.

Artículo 2. Finalidad de la Ley

La presente Ley tiene por finalidad garantizar el apoyo mediante medidas económicas, atención psicológica, acceso a educación y servicios de salud, sin interferir en los procesos judiciales en curso con estricto respeto a la independencia de los poderes del Estado y en cumplimiento de los principios constitucionales vigentes.

Artículo 3. Beneficiarios del programa de reparaciones

Los beneficiarios son familiares directos (padre, madre, esposo, esposa o conviviente, hijos e hijas) de las víctimas fallecidas durante las protestas protestas que comenzaron el 7 de diciembre de 2022 y se prolongaron hasta enero de 2023.

Artículo 4. Creación del Programa Transitorio de Reparaciones (PTR)

Crear un Programa Transitorio de Reparaciones (PTR), adscrito al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que brinda reparación económica, psicológica, en educación y salud, a las personas afectadas y sus familias mientras se definen sus derechos definitivos en los procesos judiciales pertinentes.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Coordinación con el Poder Judicial y la Fiscalía

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos coordina con el Poder Judicial y el Ministerio Público para integrar los resultados de los procesos judiciales en el Registro Especial de Víctimas garantizando que los beneficios no interfieran ni condicionen las decisiones judiciales.

SEGUNDA. Financiamiento

El financiamiento con recursos asignados al presupuesto institucional del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, garantizando su sostenibilidad sin afectar los procesos judiciales en curso.

TERCERA. Reglamentación

En un plazo de 60 días, el Poder Ejecutivo adecuará el Reglamento de la Ley que crea el Programa Transitorio de Reparaciones (PTR), a lo dispuesto en la presente Ley.

Lima, enero del 2025



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/01/2025 15:27:05-0500



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/01/2025 15:28:00-0500



Firmado digitalmente por:
TAIPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/01/2025 15:53:38-0500



Firmado digitalmente por:
CERRON ROJAS Waldemar
Jose FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/01/2025 15:48:47-0500



Firmado digitalmente por:
AGÜERO GUTIERREZ Maria
Antonieta FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/01/2025 17:11:25-0500



Firmado digitalmente por:
GONZA CASTILLO Américo
FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/01/2025 17:05:45-0500



Firmado digitalmente por:
MITA ALANOCA Isaac FAU
20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/01/2025 18:10:20-0500



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **10** de **enero** de **2025**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 9871/2024-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

- 1. DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO, DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS DROGAS; y**
- 2. JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS.**


.....
GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVO

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1. Identificación del problema

El problema central reside en la grave vulneración de los derechos humanos sufrida por las personas que fueron víctimas y resultaron heridas durante las protestas iniciadas el 7 de diciembre de 2022 y se prolongaron hasta el 6 de marzo de 2023 en el interior del país.¹ Estas movilizaciones, detonadas tras la destitución del presidente Pedro Castillo y la toma de posesión de Dina Boluarte, se caracterizaron por una intensa movilización social, especialmente en las regiones del sur del país, y una represión estatal que dejó un saldo de muertes y lesiones.^{2 3} Este contexto se enmarca en una profunda crisis política y social, marcada por la fragilidad institucional, la desconfianza en los partidos políticos y un creciente descontento ciudadano. Las protestas, que expresaban demandas de cambio como la renuncia de la presidenta, el cierre del Congreso y la convocatoria a nuevas elecciones, fueron reprimidas de manera desproporcionada, intensificando la necesidad urgente de justicia y reparación para las víctimas.^{4 5}

La situación se agrava por la ausencia de mecanismos efectivos para garantizar una reparación integral a las víctimas y la impunidad que rodea a los responsables de las violaciones de derechos humanos. La falta de una investigación exhaustiva y sanciones a los perpetradores perpetúa un ciclo de injusticia y desconfianza en el sistema. Asimismo, la estigmatización y criminalización de los manifestantes, que fueron catalogados como "vándalos" y

¹ <https://repositoriodigital.mimp.gob.pe/server/api/core/bitstreams/3a183d77-8aaf-490d-8268-ecc8afb3907a/content>

² <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2024/07/peru-muertes-lesiones-protestas-presidenta-cadena-mando-responsables-penales/>

³ <https://www.infobae.com/america/peru/2023/01/08/paro-nacional-protestas-y-crisis-politica-el-caotico-inicio-del-2023-del-peru/>

⁴ <http://www.scielo.org.pe/pdf/dds/n12/2617-2283-dds-12-101.pdf>

⁵ <https://propuestaciudadana.org.pe/wp-content/uploads/2023/11/El-estallido-social-en-Puno.-Nuevas-demandas-nuevos-actores.pdf>

manipulados por agentes externos, dificulta aún más la búsqueda de justicia y una reconciliación. Es evidente, por lo tanto, la necesidad de una intervención estatal que asegure el reconocimiento oficial de las víctimas, una reparación integral que abarque atención en salud física y mental, compensación económica y garantías de no repetición, además de la promoción del diálogo como mecanismo para la resolución de conflictos.^{6 7}

1.2. Estado actual

El vacío normativo se suma a la crisis de legitimidad de las instituciones y a la desconfianza ciudadana en el sistema político, creando un escenario complejo donde las víctimas no encuentran vías formales para la reparación. La ausencia de un diálogo efectivo entre el gobierno y las organizaciones sociales impide la construcción de una salida democrática a la crisis, y se necesita una reforma profunda en la relación entre el Estado y sus ciudadanos, incluyendo el reconocimiento oficial de las víctimas, una reparación integral y la promoción del diálogo como mecanismo para la resolución de conflictos. La situación actual pone de manifiesto la necesidad de actualizar el marco legal y de implementar políticas públicas que respondan a las demandas de justicia y reparación para todas las víctimas de la violencia, incluyendo a quienes fueron afectados por el estallido social de 2022-2023.⁸

1.3. Necesidad, viabilidad y oportunidad de la ley

La necesidad de esta ley se fundamenta en la urgencia de abordar las graves consecuencias del estallido social en Perú, donde se produjeron violaciones a los derechos humanos que requieren una respuesta integral por parte del Estado. Es evidente que la violencia desatada durante las protestas, con un saldo trágico de personas asesinadas, heridas y un clima de conflictividad social, ha dejado una profunda herida en la sociedad. La impunidad de estos actos, la falta de reconocimiento a las víctimas y la ausencia de mecanismos efectivos de reparación constituyen una deuda pendiente del Estado con sus

⁶ <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2024/07/peru-muertes-lesiones-protestas-presidenta-cadena-mando-responsables-penales/>

⁷ <http://www.scielo.org.pe/pdf/dds/n12/2617-2283-dds-12-101.pdf>

⁸ https://sepia.org.pe/wp-content/uploads/2024/10/Crisis_politica_y_estallido_social.pdf

ciudadanos.⁹ Por ello, resulta imprescindible establecer un marco legal que garantice el derecho a la verdad, justicia y reparación para las víctimas y sus familias. Esta ley no solo busca compensar el daño causado, sino también contribuir a la construcción de una sociedad más justa, donde se respeten los derechos humanos y se evite la repetición de trágicos sucesos. Además, la ley busca promover la reconciliación nacional al reconocer las necesidades de los afectados y fomentar el diálogo entre diferentes actores sociales.¹⁰

La viabilidad de la ley propuesta se fundamenta en un contexto de creciente reconocimiento de la necesidad de reparar a las víctimas del estallido social y contaría con el respaldo Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Defensoría del Pueblo entre otros, lo que facilitaría su implementación a través de estructuras estatales existentes. La creación de un Consejo de Reparaciones, que involucra a víctimas, sociedad civil y Estado, provee un marco institucional para la gestión y seguimiento de las reparaciones. Sin embargo, la ley enfrenta desafíos importantes como la desconfianza en las instituciones, la polarización política, y la posible insuficiencia de recursos. Además, la complejidad para definir las violaciones y las formas de reparación, junto con la necesidad de una pronta reglamentación, podrían obstaculizar su efectividad. Para asegurar el éxito de la ley, será crucial el compromiso y participación de diversos actores sociales, así como la superación de las barreras existentes para la implementación de medidas de reparación adecuadas a las víctimas.¹¹

La oportunidad de la ley surge en un momento crítico para Perú, marcado por la necesidad de abordar las secuelas del estallido social y avanzar hacia la reconciliación nacional. La coyuntura actual presenta una ventana para la acción, donde existe una creciente conciencia sobre la magnitud de las violaciones a los derechos humanos y la importancia de brindar una respuesta adecuada a las víctimas. Este contexto se da tras un período de intensa movilización social, donde se visibilizaron las demandas de sectores históricamente marginados, especialmente en el sur andino. La ley ofrece la oportunidad de reconocer

⁹ <http://www.scielo.org.pe/pdf/dds/n12/2617-2283-dds-12-101.pdf>

¹⁰ https://sepia.org.pe/wp-content/uploads/2024/10/Crisis_politica_y_estallido_social.pdf

¹¹ <http://www.scielo.org.pe/pdf/dds/n12/2617-2283-dds-12-101.pdf>

formalmente el sufrimiento de las víctimas y sentar las bases para una reparación integral, que va más allá de la mera compensación económica.¹²

La ley propuesta representa una ocasión para fortalecer la institucionalidad democrática al abordar las causas estructurales de la conflictividad social. La falta de confianza en las instituciones y la polarización política, que se han manifestado claramente en la cobertura mediática de las protestas, hacen necesario un mecanismo que fomente la participación ciudadana y la transparencia. La ley, al proponer la creación de un Consejo de Reparaciones que involucra a la sociedad civil, busca construir puentes entre el Estado y la ciudadanía, promoviendo una cultura de paz y respeto a los derechos humanos. Además, de contribuir a revisar las políticas públicas y a identificar las fallas del sistema que llevaron al estallido social, para evitar que estos eventos se repitan. También existe la oportunidad de reforzar la importancia del diálogo y el respeto a los derechos humanos en la sociedad peruana. La ley puede establecer un precedente importante en el abordaje de conflictos sociales, al priorizar la justicia y la reparación como elementos fundamentales en la construcción de una nación más justa y equitativa. En este contexto, la oportunidad de la ley es también la de reafirmar los valores democráticos y asegurar el respeto a los derechos de todos los peruanos.¹³

1.4. Marco Normativo

1. Normativa Nacional

Constitución Política del Perú (1993):

Artículo 1: Establece que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado.

Artículo 2: Reconoce el derecho a la vida, la integridad moral, psíquica y física, y a no ser objeto de torturas ni de tratos inhumanos o humillantes.

¹² https://sepia.org.pe/wp-content/uploads/2024/10/Crisis_politica_y_estallido_social.pdf

¹³ https://sepia.org.pe/wp-content/uploads/2024/10/Crisis_politica_y_estallido_social.pdf

Artículo 44: Señala como deber primordial del Estado garantizar la plena vigencia de los derechos humanos.

Ley N° 28592 – Ley que Crea el Plan Integral de Reparaciones (2005):

Crea un marco legal para la atención de las víctimas de violencia entre 1980 y 2000, estableciendo un modelo integral de reparaciones que incluye aspectos económicos, sociales y simbólicos. Este proyecto de ley se inspira en dicha norma, extendiendo su alcance para abordar las víctimas de las protestas de 2022-2023.

Código Penal:

Artículo 321: Penaliza la violación de derechos humanos, incluyendo actos de tortura, desaparición forzada y crímenes contra la humanidad.

Decreto Supremo N.º 015-2006-JUS:

Reglamento de la Ley N.º 28592, que define los procedimientos administrativos y operativos para la ejecución del Plan Integral de Reparaciones. Este decreto es relevante como base administrativa para el diseño del Programa Especial de Reparaciones (PER) propuesto.

2. Normativa Internacional

Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica):

Artículos 4 y 5: Protegen el derecho a la vida y a la integridad personal.

Artículo 8: Garantiza el acceso a la justicia y el derecho a ser oído en condiciones de igualdad.

Principios y Directrices Básicos de las Naciones Unidas sobre el Derecho a una Reparación:

Reconocen el derecho de las víctimas de violaciones graves a recibir reparaciones adecuadas, proporcionales y efectivas. Estos principios orientan la creación de mecanismos como los programas de reparaciones propuestas en este proyecto de ley.

Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984):

Establece la obligación del Estado de prevenir, investigar y reparar las violaciones de derechos humanos cometidas por sus agentes.

Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional:

Subraya el deber de los Estados de garantizar que las víctimas de crímenes de lesa humanidad, incluyendo el uso excesivo de la fuerza, reciban justicia y reparación.

3. Jurisprudencia Relevante

Sentencias del Tribunal Constitucional del Perú:

TC Exp. N.º 2488-2002-AA/TC: Reconoce la obligación del Estado de implementar mecanismos de reparación para las víctimas de violencia estatal.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH):

Caso Barrios Altos vs. Perú: Establece que las medidas de reparación deben ser integrales, incluyendo compensación económica, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

La entrada en vigencia de la presente norma tendrá un impacto significativo en la legislación nacional, particularmente en el fortalecimiento del marco normativo relacionado con los derechos humanos, la justicia transicional y la reparación integral de víctimas. A continuación, se detallan los principales efectos:

1. Complementariedad con la Ley N.º 28592:

Esta norma amplía los principios establecidos en la Ley N.º 28592, que regula el Plan Integral de Reparaciones para las víctimas del periodo de violencia 1980-2000, al extender su aplicación a las víctimas de las protestas de 2022-2023. Sin embargo, no sustituye ni modifica dicha ley, sino que la complementa,

incorporando un programa específico y adaptado a este nuevo contexto histórico y social.¹⁴

2. Creación de un marco normativo específico para víctimas contemporáneas:

Hasta la fecha, no existe una legislación que atienda de manera integral las necesidades de las víctimas de violaciones de derechos humanos ocurridas en el contexto de las protestas sociales recientes. Esta norma llenará un vacío legal al proporcionar un marco adecuado para el reconocimiento y reparación de estas víctimas, estableciendo un precedente jurídico que podría aplicarse en casos similares futuros.

3. Fortalecimiento de la justicia transicional:

La implementación de esta norma refuerza la coherencia del sistema de justicia transicional en el Perú, al incluir mecanismos de reparación que no solo buscan subsanar el daño causado, sino también garantizar medidas de no repetición y reconciliación nacional. Esto contribuirá a consolidar un marco legal que privilegie los derechos de las víctimas en contextos de violencia estatal o conflictos sociales.¹⁵

4. Impacto en los procedimientos administrativos:

La creación del Programa Especial de Reparaciones (PER) y su articulación con el Registro Único de Víctimas (RUV) establece un procedimiento administrativo claro y transparente para la identificación, registro y atención de las víctimas. Esto evitará duplicidad de esfuerzos en las instituciones estatales y promoverá la eficacia en la implementación de políticas públicas.

5. Armonización con tratados internacionales:

La norma refuerza el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Perú en materia de derechos humanos, como los principios de

¹⁴ <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1562505/ley28592.pdf.pdf?v=1664580086>

¹⁵ <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-and-guidelines-right-remedy-and-reparation>

reparación integral establecidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los Principios Básicos de la ONU sobre el Derecho a la Reparación.

Su adopción refuerza la posición del Perú como un Estado comprometido con los estándares internacionales.

6. Prevención de futuros conflictos legales y sociales:

La ley evitará litigios innecesarios relacionados con la interpretación de derechos de las víctimas de las protestas recientes. Además, al proporcionar mecanismos de reparación, se reducirá la tensión social y se evitarán futuros conflictos derivados de la percepción de abandono estatal.

III. ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

La implementación de esta ley ofrece importantes beneficios sociales, políticos y económicos que superan ampliamente sus costos estimados. En primer lugar, garantizar la reparación a las víctimas de las protestas de 2022-2023 es un paso fundamental para restablecer la justicia y aliviar el sufrimiento de los afectados y sus familias. Las reparaciones económicas, junto con el acceso a atención médica, psicológica y actos simbólicos de reconciliación, no solo reconocen el daño sufrido, sino que contribuyen a la reconstrucción del tejido social, particularmente en las regiones más golpeadas por los eventos, como Puno y Apurímac.

Desde una perspectiva estatal, la aprobación de esta ley fortalece la legitimidad de las instituciones públicas al demostrar un compromiso con los derechos humanos y la justicia. Al cumplir con las demandas de reparación, el Estado puede recuperar la confianza de sectores sociales históricamente excluidos, reduciendo así la percepción de abandono y desprotección. Además, la norma permite al Perú cumplir con sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos, mejorando su reputación en el ámbito global.

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA

La presente iniciativa legislativa está vinculada con la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2024-2025, aprobado con Resolución Legislativa del Congreso N° 006- 2024-2025-CR de fecha 29 de octubre de 2024.

El proyecto contribuye directamente al cumplimiento de los siguientes objetivos legislativos:

Democracia y Estado de Derecho: Este proyecto refuerza la vigencia de los derechos humanos y el acceso a la justicia, cumpliendo con el objetivo de fortalecer el régimen democrático y el Estado de derecho.

Equidad y Justicia Social: La propuesta se alinea con las iniciativas orientadas a la reducción de la desigualdad social y la promoción de medidas inclusivas para las poblaciones vulnerables, incluyendo a las víctimas de violencia estatal.¹⁶

V. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

El proyecto también responde a los compromisos asumidos en el Acuerdo Nacional:

Política 1: Fortalecimiento del Régimen Democrático y del Estado de Derecho: Al garantizar la reparación integral de las víctimas, esta ley promueve la justicia, la reconciliación y el respeto por los derechos fundamentales, pilares esenciales de un Estado democrático

Política 30: Eliminación del Terrorismo y Afirmación de la Reconciliación Nacional: Este proyecto busca fortalecer la reconciliación social al reconocer y reparar a las víctimas de violaciones de derechos humanos, lo que contribuye a consolidar la paz y la unidad nacional.¹⁷

¹⁶ <https://comunicaciones.congreso.gob.pe/noticias/congreso-aprueba-agenda-legislativa-para-el-periodo-anual-de-sesiones-2024-2025/>

¹⁷ <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/>