



PROYECTO DE LEY QUE PRECISA EL VERBO RECTOR DEL DELITO DE DISCRIMINACIÓN PARA DIFERENCIARLO DE LOS DELITOS CONTRA EL HONOR Y CENTRARLO EN LA INCITACIÓN U OBSTRUCCIÓN DEL EJERCICIO DE DERECHOS

A iniciativa de la **CONGRESISTA JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI**, integrante del grupo parlamentario **JUNTOS POR EL PERÚ - VOCES DEL PUEBLO - BLOQUE MAGISTERIAL**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con lo establecido en los artículos 22-C, 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone la siguiente iniciativa legislativa:

FÓRMULA LEGAL

PROYECTO DE LEY QUE PRECISA EL VERBO RECTOR DEL DELITO DE DISCRIMINACIÓN PARA DIFERENCIARLO DE LOS DELITOS CONTRA EL HONOR Y CENTRARLO EN LA INCITACIÓN U OBSTRUCCIÓN DEL EJERCICIO DE DERECHOS

Artículo 1. - Objeto

La presente ley modifica el artículo 323 del Código Penal para clarificar que la modalidad comunicativa del delito exige incitar, ordenar, solicitar o instruir públicamente la realización de actos que impidan, restrinjan o menoscaben el ejercicio de derechos, así como y excluir de su ámbito la mera injuria u ofensa, que se rige por los delitos contra el honor.

Artículo 2. - Modificación del artículo 323 del Código Penal

Sustitúyase el artículo 323 del Código Penal por el texto siguiente:

"Artículo 323.- Actos de discriminación e incitación a la discriminación

1. Actos discriminatorios. El que, por sí o por terceros, realiza actos de distinción, exclusión, restricción o preferencia que anulen o menoscaben el reconocimiento, goce o ejercicio de cualquier derecho reconocido por la Constitución, la ley o los tratados de derechos humanos, fundados en los motivos previstos en este artículo, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de dos ni mayor de tres años o con prestación de servicios a la comunidad de sesenta a ciento veinte jornadas.

2. Incitación pública a la discriminación. El que, públicamente y por cualquier medio, incita, ordena, solicita, instruye o facilita a terceros la realización de los actos descritos en el numeral 1, con intención o conocimiento de que su mensaje es idóneo para generar un riesgo real de comisión de tales actos, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de dos ni mayor de cuatro años.

3. Exclusión de injurias y opiniones. No constituyen este delito las expresiones meramente injuriosas u opiniones que, aun siendo ofensivas o chocantes, no tengan por objeto impedir, restringir, anular o menoscabar el ejercicio de un derecho. Tales



JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI
Congresista de la República

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

conductas se rigen, en su caso, por los artículos 130 a 132 (delitos contra el honor)."

Artículo 3.- Lineamientos interpretativos

Los operadores del sistema penal aplican este artículo conforme a los estándares internacionales sobre incitación a la discriminación (prueba de umbral de Rabat) y a la jurisprudencia nacional sobre igualdad y no discriminación.

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos emite, en 60 días, una guía con supuestos prácticos y criterios de riesgo real y publicidad.



Firmado digitalmente por:
SANCHEZ PALOMINO Roberto
Helbert FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/12/2025 10:13:02-0500



Firmado digitalmente por:
UGARTE MAMANI Jhakeline
Katy FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/12/2025 11:23:39-0500

Lima, diciembre de 2025



Firmado digitalmente por:
SANCHEZ PALOMINO Roberto
Helbert FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/12/2025 10:13:11-0500



Firmado digitalmente por:
COAYLA JUAREZ Jorge
Samuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/12/2025 11:48:52-0500



Firmado digitalmente por:
VASQUEZ VELA Lucinda FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/12/2025 11:59:24-0500



Firmado digitalmente por:
VARAS MELENDEZ Bias
Marcial FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/12/2025 17:54:54-0500



Firmado digitalmente por:
QUISPE MAMANI Wilson
Rusbel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/12/2025 12:58:40-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1. ASPECTOS GENERALES

Ambigüedad del verbo rector comunicativo. La redacción "incitar o promover" sin criterios materiales ha derivado en imputaciones por expresiones insultantes que no buscan ni logran restringir derechos, generando sobrecriminalización y resultados dispares.

Frontera borrosa con el honor. Casuística reciente muestra que insultos o vejaciones suelen corresponder a injuria/difamación, no a discriminación penal (art. 323), si no hay afectación o intento de afectación del ejercicio de derechos.

Estándares internacionales subutilizados. El Plan de Acción de Rabat exige un umbral alto (contexto, autor, intención, contenido, alcance, probabilidad de daño) para limitar penalmente la expresión; hoy no está positivizado en el tipo penal peruano.¹

2. MARCO LEGAL

Código Penal:

¹ "Puede ser difícil determinar cuándo un discurso cumple exactamente con el umbral de incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia, momento en el que debe ser prohibido por la ley. Para ayudar a los juzgados y tribunales a tomar esta decisión, la ONU ha desarrollado el Plan de Acción de Rabat, un conjunto de criterios para evaluar, caso por caso, el contexto, el orador, la intención, el contenido, el alcance de la difusión del discurso y la probabilidad de daño." Van Hout, B. (2022, 18 de junio). *Hacia un enfoque global para combatir los discursos de odio*. UNRIC – Naciones Unidas.

Artículo 323.- Discriminación e incitación a la discriminación

El que, por sí o mediante terceros, realiza actos de distinción, exclusión, restricción o preferencia que anulan o menoscaban el reconocimiento, goce o ejercicio de cualquier derecho de una persona o grupo de personas reconocido en la ley, la Constitución o en los tratados de derechos humanos de los cuales el Perú es parte, basados en motivos raciales, religiosos, nacionalidad, edad, sexo, orientación sexual, identidad de género, idioma, identidad étnica o cultural, opinión, nivel socio económico, condición migratoria, discapacidad, condición de salud, factor genético, filiación, o cualquier otro motivo, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de dos ni mayor de tres años, o con prestación de servicios a la comunidad de sesenta a ciento veinte jornadas.

Artículo 130.- Injuria

El que ofende o ultraja a una persona con palabras, gestos o vías de hecho, será reprimido con prestación de servicio comunitario de diez a cuarenta jornadas o con sesenta a noventa días-multa.

Artículo 131.- Calumnia

El que atribuye falsamente a otro un delito, será reprimido con noventa a ciento veinte días-multa.

Artículo 132.- Difamación*

El que, ante varias personas, reunidas o separadas, pero de manera que pueda difundirse la noticia, atribuye a una persona, un hecho, una cualidad o una conducta que pueda perjudicar su honor o reputación, será reprimido con pena privativa de libertad no mayor de dos años y con treinta a ciento veinte días-multa.



Si la difamación se refiere al hecho previsto en el artículo 131, la pena será privativa de libertad no menor de uno ni mayor de dos años y con noventa a ciento veinte días-multa.

Si el delito se comete por medio del libro, la prensa u otro medio de comunicación social, o mediante tecnologías de inteligencia artificial, falsificaciones profundas ('deepfakes') u otros contenidos generados mediante inteligencia artificial que difundan información falsa o denigrante que cause daño a la reputación o a la imagen, la pena será privativa de libertad no menor de uno ni mayor de tres años y de ciento veinte a trescientos sesenticinco días-multa.

3. DESCRIPCION DEL PROBLEMA

Bien jurídico y estructura del tipo. La discriminación no tutela el honor individual, sino la igualdad y el goce efectivo de derechos; por ello, la modalidad comunicativa exige un acto de incitación dirigido a restringir o menoscabar el ejercicio de derechos, no una simple descalificación personal. De lo contrario, se invade el ámbito de injuria, calumnia o difamación (arts. 130–132).

Estándares internacionales. El Plan de Acción de Rabat delimita la incitación punible mediante una prueba de umbral: contexto, autor, intención, contenido, alcance de la difusión y probabilidad de daño. Nuestra propuesta positiviza estos parámetros con los conceptos de publicidad y riesgo real en el texto legal.

La Defensoría del Pueblo y la doctrina nacional han explicado que el art. 323 CP contempla dos modalidades (acto discriminatorio e incitación pública). La baja tasa de condenas sugiere problemas de tipificación e interpretación más que inexistencia del fenómeno, de ahí la necesidad de

precisar el tipo penal. A nivel constitucional, el TC ha reafirmado el derecho a la igualdad y no discriminación como mandato operativo para autoridades y particulares.

Ambigüedad del verbo comunicativo ("incitar o promover") ha llevado a imputaciones por simples insultos que no buscan restringir derechos, generando sobrecriminalización y criterios dispares

Frontera borrosa con los delitos contra el honor: la casuística muestra que muchas vejaciones corresponden a injuria/difamación, no a discriminación penal, si no hay afectación (o intento de afectación) del ejercicio de derechos.

Subutilización de estándares internacionales: el umbral de Rabat para limitar penalmente la expresión no está positivizado en el tipo penal vigente, lo que agrava la inseguridad jurídica.

4. PROPUESTA DE SOLUCIÓN

El proyecto de ley propone precisar el artículo 323 del Código Penal para delimitar con claridad el contenido del delito de discriminación, estableciendo que la modalidad comunicativa solo es penalmente relevante cuando constituye incitación pública idónea para generar un riesgo real de afectación al ejercicio de derechos fundamentales. Asimismo, se excluye expresamente del ámbito penal a las meras expresiones injuriosas u ofensivas que no tengan como finalidad ni efecto restringir derechos, las cuales continuarán siendo reguladas por los delitos contra el honor. Con esta reforma se fortalece la seguridad jurídica, se protege de manera efectiva la igualdad ante la ley y se resguarda el



ejercicio de la libertad de expresión conforme a los estándares constitucionales e internacionales.

Entonces, se requiere alinear el tipo penal con su bien jurídico (igualdad y goce efectivo de derechos), separar nítidamente incitación punible de la mera ofensa, y fijar criterios de publicidad y riesgo real que orienten a fiscales y jueces. Esto fortalece la taxatividad, evita el solapamiento con el honor, reduce denuncias por expresiones solo ofensivas y concentra la respuesta penal en conductas que generan riesgos reales para derechos, especialmente de grupos vulnerables.

Para ello se requiere:

Precisión del verbo rector comunicativo: ya no basta "promover" en abstracto; se exige incitar/ordenar/solicitar/instruir a realizar actos que impidan, restrinjan o menoscaben derechos (no sentimientos). Esto alinea el tipo con su bien jurídico.

Elementos de "publicidad" y "riesgo real": incorporación expresa de estándares Rabat para separar el discurso ofensivo no punible de la incitación punible.

Cláusula de exclusión de injurias/opiniones: remisión a arts. 130–132 para evitar solapamientos y mantener la acción privada en los delitos contra el honor.

Gradación punitiva: se mantiene la pena de los actos discriminatorios y se ajusta la de incitación a un máximo de 4 años solo cuando concurre publicidad y riesgo real, coherente con comparado y sin sobrereacciones
Reformar el artículo 323 CP para separar nítidamente acto discriminatorio de incitación:

5. Conducta material (acto): se mantiene el eje en impedir, restringir o menoscabar el ejercicio de derechos por motivos proscritos.
6. Conducta comunicativa (incitación): precisar el verbo rector a incitar / ordenar / solicitar / instruir / facilitar, públicamente y por cualquier medio, dirigida a que terceros cometan los actos del párrafo anterior, con intención o conocimiento y riesgo real de que suceda.
7. Cláusula explícita de exclusión de injurias/opiniones: dejar claro que la mera ofensa o injuria (aunque sea chocante) no es discriminación penal si no busca afectar el ejercicio de un derecho; se tramita por arts. 130–132 (acción privada).

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

La propuesta legislativa propone modificar el artículo 323 del Código Penal; además, no altera el orden constitucional y no se contrapone a ninguna norma. No obstante, la iniciativa legislativa permite concentrar los recursos en áreas identificadas como zonas de alta criminalidad, optimizando la vigilancia policial. Este enfoque basado en datos permite hacer un uso más eficiente de los recursos de seguridad, coadyuvar en la protección y garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades fundamentales, así como mantener la seguridad interna de los ciudadanos del país en un marco de confianza, tranquilidad y paz social.

La reforma no altera los delitos contra el honor ni su régimen de acción privada, y armoniza el art. 323 con estándares internacionales y



comparado (España Art. 510²; Colombia 134A³; Argentina 23.592⁴) La reforma materializa la proporcionalidad (art. VIII TP CP), la última ratio y la igualdad ante la ley, evitando sobre penalización de conductas sin lesión y su penalización de conductas con lesión efectiva. La jurisprudencia constitucional exige decisiones motivadas y proporcionales en materia penal.

Modificación escueta al Código Penal. La iniciativa solo modifica el artículo 323 precisando el verbo rector en la modalidad comunicativa (incitar, ordenar, solicitar, instruir o facilitar públicamente actos que impidan, restrinjan o menoscaben el ejercicio de derechos) y elevar el estándar de punibilidad a un riesgo no permitido al bien jurídico protegido “igualdad”, sin alterar otras disposiciones del Código.

Coherencia en el ordenamiento jurídico. La propuesta excluye expresiones meramente subjetivas (injuriosas u opiniones) —que se tramitan vía acción privada (querrela) por los artículos 130 a 132— que no restringen derechos fundamentales de las personas, así evitando solapamientos y manteniendo su régimen vía acción privada.

Armonización con estándares internacionales. La reforma positiviza parámetros del Plan de Acción de Rabat (umbral: contexto, autor, intención, contenido, alcance y probabilidad de daño), alineando la interpretación nacional con estándares comparados y reforzando la taxatividad del tipo penal.

² España. (1995, 23 de noviembre). Ley Orgánica 10/1995, del Código Penal (art. 510, versión vigente). *Boletín Oficial del Estado*. Consulta: 10 de noviembre de 2025.

³ Colombia. (2011, 30 de noviembre). Ley 1482 de 2011, por la cual se modifican el Código Penal y el de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones (crea, entre otros, el art. 134A del CP). *Diario Oficial*.

⁴ Argentina. (1988, 5 de septiembre). Ley 23.592—Medidas contra actos discriminatorios. *Boletín Oficial de la República Argentina*.

Sin derogaciones ni reformas conexas inmediatas. La propuesta no contradice ni requiere la modificación de otras leyes vigentes; se concentra en precisar el alcance del artículo 323 y en ordenar su aplicación práctica mediante lineamientos, respetando la arquitectura normativa actual.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no genera impacto económico negativo ni demanda recursos adicionales al Tesoro Público, en tanto se circunscribe a la modificación de un artículo ya existente del Código Penal. La propuesta se orienta exclusivamente a precisar el contenido del tipo penal de discriminación, delimitando con mayor claridad su ámbito de aplicación y diferenciándolo expresamente de los delitos contra el honor. En ese sentido, no se crean nuevas entidades, no se amplían estructuras administrativas, ni se establecen obligaciones presupuestales adicionales para el Estado, por lo que su implementación se desarrolla dentro del marco de los recursos ordinarios del sistema de justicia.

La redacción actualmente vigente del artículo 323 ha evidenciado deficiencias en su aplicación práctica debido a su amplitud e imprecisión, lo que ha permitido que conductas que no implican una afectación real al ejercicio de derechos fundamentales sean objeto de denuncias penales. Esta situación ha generado un uso ineficiente de los recursos públicos, al destinar tiempo y esfuerzo fiscal y judicial a investigaciones que no corresponden a la finalidad del tipo penal, además de producir inseguridad jurídica, afectación a la libertad de expresión y un debilitamiento del enfoque penal frente a las verdaderas conductas discriminatorias. Estas



distorsiones incrementan los costos institucionales del sistema penal y reducen su efectividad como herramienta de protección de derechos.

La modificación propuesta permitirá establecer de manera expresa que la modalidad comunicativa del delito de discriminación exige la existencia de una incitación pública idónea para generar un riesgo real de afectación a derechos fundamentales, excluyendo del ámbito penal a las expresiones que, aun siendo ofensivas, no tienen por finalidad ni efecto restringir el ejercicio de derechos. Con ello, se fortalece la coherencia del sistema penal, se garantiza una protección efectiva frente a la discriminación material, se refuerza la libertad de expresión y se dota de mayor predictibilidad a la actuación de fiscales y jueces. Además, la incorporación de estándares internacionales de interpretación contribuye a una aplicación más objetiva y proporcional de la norma.

Si bien la entrada en vigencia de la reforma puede implicar acciones de adecuación interpretativa por parte de los operadores del sistema de justicia, dichas acciones se ejecutan dentro de los programas ordinarios de capacitación institucional, sin representar una carga económica significativa. Por el contrario, la precisión normativa permitirá optimizar el uso de los recursos públicos al reducir denuncias improcedentes, evitar procesos innecesarios y focalizar la persecución penal en conductas verdaderamente lesivas de derechos fundamentales.

De no aprobarse la modificación, se mantendría un escenario de ambigüedad normativa que favorece la criminalización de expresiones que no constituyen discriminación real, con el consecuente incremento de procesos judiciales innecesarios, sobrecarga del sistema de justicia, conflictos sociales y debilitamiento tanto de la libertad de expresión como de la eficacia del derecho penal en la protección de la igualdad.



En consecuencia, el balance costo–beneficio de la propuesta resulta ampliamente favorable, pues se trata de una reforma de precisión normativa que fortalece la seguridad jurídica, optimiza el funcionamiento del sistema penal, protege de manera más efectiva los derechos fundamentales y mejora la calidad de la respuesta del Estado frente a los actos de discriminación que verdaderamente afectan a la sociedad.

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

Este proyecto de ley se vincula con la Política de Estado del Acuerdo Nacional siguiente:

28. Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial.