CÁMARA DE DIPUTADOS
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
PROPOSICIÓN LEGISLATIVA
00932-2026-2031-CD
RU 73669-CD
24 NOVIEMBRE 2026 12:33 p. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: ELOPEZ

PROPOSICIÓN LEGISLATIVA QUE CONCEDE AMNISTÍA POR HECHOS VINCULADOS A LA CRISIS POLÍTICA, INSTITUCIONAL Y SOCIAL DESARROLLADA EN EL CONTEXTO DEL GOBIERNO DE PEDRO CASTILLO TERRONES Y POSTERIORES CONSECUENCIAS, ENTRE EL 28 DE JULIO DE 2021 Y EL 31 DE DICIEMBRE DE 2023.

La diputada de la República Amalia Emilia Palomino Pacheco, y los diputados que suscriben, a través del Grupo Parlamentario Juntos por el Perú, en ejercicio de la facultad de iniciativa legislativa que le confieren el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos correspondientes del Reglamento de la Cámara de Diputados, proponen la siguiente iniciativa legislativa:

FÓRMULA LEGAL

PROPOSICION LEGISLATIVA QUE CONCEDE AMNISTÍA POR HECHOS VINCULADOS A LA CRISIS POLÍTICA, INSTITUCIONAL Y SOCIAL DESARROLLADA EN EL CONTEXTO DEL GOBIERNO DE PEDRO CASTILLO TERRONES Y POSTERIORES CONSECUENCIAS, ENTRE EL 28 DE JULIO DE 2021 Y EL 31 DE DICIEMBRE DE 2023.

CAPÍTULO I

ÁMBITO DE APLICACIÓN Y EXCLUSIONES

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto conceder amnistía respecto de los hechos que hayan dado lugar a atribuciones de responsabilidad penal, ocurridos entre el 28 de julio de 2021 y el 31 de diciembre de 2023, que guarden una vinculación directa y objetivamente verificable con la crisis política, institucional y social desarrollada

durante el gobierno de Pedro Castillo Terrones y sus consecuencias, conforme a los supuestos, condiciones y exclusiones establecidos en la presente ley, en concordancia con la Constitución Política del Perú y los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por el Estado Peruano.

Artículo 2. Finalidad

La presente ley tiene por finalidad contribuir a la superación de las consecuencias jurídicas de la crisis política, institucional y social desarrollada durante el gobierno de Pedro Castillo Terrones y sus posteriores manifestaciones, mediante la concesión de amnistía a las personas comprendidas en los supuestos establecidos en la presente ley, en atención al contexto de persecución política y conflictividad institucional en el que se produjeron los hechos.

Asimismo, busca contribuir a la reconciliación nacional, el diálogo político, la convivencia pacífica y democrática, el fortalecimiento del Estado democrático de derecho y la protección de derechos fundamentales, atendiendo a las circunstancias excepcionales del periodo comprendido en la presente ley.

Artículo 3. Ámbito temporal y aplicación

3.1. La presente ley comprende los hechos ocurridos entre el 28 de julio de 2021 y el 31 de diciembre de 2023, que guarden vinculación directa con la crisis política, institucional y social desarrollada durante el gobierno de Pedro Castillo Terrones y sus consecuencias, incluidas las movilizaciones, protestas y demás expresiones de acción colectiva relacionadas con dicha crisis.

3.2. La amnistía alcanza a las personas a quienes se atribuya responsabilidad penal por los hechos comprendidos en la presente ley, cualquiera sea el estado o la etapa de la persecución penal, desde las diligencias preliminares hasta la ejecución de la sentencia.

3.3. La fecha de inicio de las diligencias preliminares, formalización de la investigación, acusación, emisión de sentencia o ejecución de la pena no constituye impedimento para la aplicación de la presente ley, siempre que los hechos hayan ocurrido dentro

del periodo establecido en el numeral 3.1 y cumplan los supuestos materiales previstos en ella.

3.4. La presente amnistía tiene carácter general y comprende, sin distinción de posición política o ideológica, a las personas cuyos hechos se encuentren dentro del ámbito de aplicación de la presente ley, ocurridos entre el 28 de julio de 2021 y el 31 de diciembre de 2023, sin exclusión por razón de sus opiniones, convicciones o discrepancias políticas.

CAPITULO II

HECHOS COMPRENDIDOS

Artículo 4. Hechos vinculados con la persecución política durante el gobierno de Pedro Castillo Terrones

Se encuentran comprendidos en el ámbito de la presente ley los hechos y conductas producidos entre el 28 de julio de 2021 y el 6 de diciembre de 2022, en el contexto de la confrontación política e institucional desarrollada durante el gobierno de Pedro Castillo Terrones, que guarden relación directa con la persecución política ejercida mediante la instrumentalización de mecanismos jurídico-penales, orientados a debilitar la gestión gubernamental y afectar la continuidad del mandato presidencial.

La amnistía comprende dichos hechos y conductas con independencia de su calificación jurídica o del tipo penal atribuido, así como del estado o la etapa en que se encuentre su persecución penal, incluida la ejecución de una sentencia.

Artículo 5. Hechos vinculados con la proclama pública del 7 de diciembre de 2022

5.1 Se encuentran comprendidos los hechos y conductas relacionados directamente con la preparación, coordinación, difusión o emisión de la proclama pública pronunciada el 7 de diciembre de 2022 por el entonces presidente de la República, Pedro Castillo Terrones.

5.2 La amnistía alcanza a las personas investigadas, procesadas o condenadas por los delitos de rebelión, conspiración para rebelión u otras calificaciones jurídicas atribuidas a dichos hechos, independientemente de la etapa procesal, incluso cuando exista sentencia firme o la pena se encuentre en ejecución, siempre que se verifique su vinculación directa con el acontecimiento y no estén comprendidos en las exclusiones de la presente ley.

5.3 Para la aplicación del presente artículo, se tendrá en consideración la Opinión N.º 78/2025 del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de las Naciones Unidas, relativa a José Pedro Castillo Terrones, en la que dicho organismo concluyó que su privación de libertad fue arbitraria, al encontrarse comprendida en la categoría I, referida a la ausencia de fundamento jurídico para la detención, y en la categoría III, relativa a la vulneración de las garantías del derecho a un juicio justo. Dicho pronunciamiento constituye un antecedente internacional relevante para la valoración del contexto constitucional e institucional en que se produjeron los hechos, así como de las garantías relativas a la libertad personal y al debido proceso.

Artículo 6. Hechos vinculados con las movilizaciones y protestas sociales

Se encuentran comprendidos los hechos atribuidos a personas que, entre el 28 de julio de 2021 y el 31 de diciembre de 2023, hubieran intervenido en la convocatoria, organización, coordinación, difusión, acompañamiento o desarrollo de movilizaciones, protestas, manifestaciones y otras expresiones de acción colectiva relacionadas directamente con la crisis política e institucional del gobierno de Pedro Castillo Terrones y sus consecuencias.

La disposición comprende también las conductas vinculadas con la expresión pública de apoyo o defensa del gobierno de Pedro Castillo Terrones, el cuestionamiento de las decisiones adoptadas durante la crisis institucional, las demandas de cambio constitucional y otras reivindicaciones políticas y sociales relacionadas con dicho contexto, cuando hayan dado lugar a investigaciones o procesos penales por hechos directamente vinculados con tales expresiones o actividades.

Artículo 7. Criterios de delimitación material

Para determinar la aplicación de los artículos 4, 5 y 6 de la presente ley, la autoridad competente deberá valorar, de manera conjunta y atendiendo a las circunstancias de cada caso:

a) La fecha, naturaleza y circunstancias en que se produjeron los hechos.

b) La relación de las conductas atribuidas con el contexto de confrontación política e institucional desarrollado durante el gobierno de Pedro Castillo Terrones y sus consecuencias.

c) La existencia de elementos objetivos que permitan identificar la utilización de mecanismos jurídico-penales con una finalidad de persecución política, debilitamiento de la gestión gubernamental o afectación de la continuidad del mandato presidencial.

d) La vinculación de las conductas con las movilizaciones, protestas, expresiones de respaldo, cuestionamientos políticos y demandas sociales desarrolladas en el contexto de la crisis comprendida en la presente ley.

e) La correspondencia de los hechos con los supuestos de aplicación y las exclusiones establecidos en la presente ley.

Artículo 8. Exclusiones

Quedan excluidos de los alcances de la presente ley:

a) Los actos constitutivos de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra.

b) Las ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas y actos de tortura.

c) Los actos de violencia sexual y otras conductas que constituyan graves violaciones de derechos humanos cuya investigación y sanción sean exigibles conforme al derecho internacional.

d) Los demás hechos respecto de los cuales exista una prohibición de conceder amnistía conforme a los tratados internacionales de derechos humanos y las obligaciones internacionales del Estado peruano es parte.

La presente ley no podrá interpretarse ni aplicarse como una medida destinada a impedir la investigación, juzgamiento y sanción de los responsables de graves violaciones de derechos humanos, ni a restringir los derechos de las víctimas y sus familiares a la verdad, la justicia y la reparación integral.

CAPITULO III

La Artículo 9. Extinción de la acción penal y de la pena

La amnistía concedida conforme a la presente ley produce la extinción de la acción penal y de la ejecución de la pena respecto de los hechos comprendidos en su ámbito de aplicación, de conformidad con la Constitución Política del Perú y el Código Penal.

Sus efectos comprenden las penas principales y accesorias, así como las demás consecuencias jurídico-penales derivadas exclusivamente de los hechos amnistiados, según corresponda.

Artículo 10. Efectos sobre los procedimientos y las medidas coercitivas

Declarada la aplicación de la amnistía por la autoridad competente, conforme a la etapa correspondiente, se dispone:

a) El archivo de las diligencias preliminares o de las investigaciones fiscales, según corresponda, o el sobreseimiento definitivo de los procesos judiciales.

b) La conclusión de la ejecución de las penas impuestas por los hechos amnistiados.

c) El levantamiento de las medidas coercitivas personales y de las órdenes de captura vinculadas exclusivamente con los hechos amnistiados, siempre que no exista otro mandato judicial vigente.

d) La cancelación de los antecedentes penales derivados exclusivamente de las condenas por los hechos comprendidos en la presente ley, conforme a las disposiciones legales aplicables.

La aplicación de estos efectos no comprende procedimientos, medidas o mandatos sustentados en hechos distintos de los amnistiados.

Artículo 11. Derechos de terceros y reparación

La Las obligaciones de reparación civil establecidas a favor del Estado, derivadas exclusivamente de los hechos comprendidos en la presente ley, quedan extinguidas como consecuencia de la aplicación de la amnistía.

Asimismo, la amnistía no restringe los derechos de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos y de sus familiares a la verdad, la justicia y la reparación integral, ni las obligaciones internacionales del Estado peruano.

CAPITULO IV

COMPETENCIA Y PROCEDIMIENTO

Artículo 12. Competencia para la aplicación

12.1. La aplicación de la amnistía corresponde al Ministerio Público o al órgano jurisdiccional competente, según el estado y la etapa en que se encuentre la persecución penal, de conformidad con sus respectivas atribuciones.

12.2. Durante las diligencias preliminares, corresponde al Ministerio Público disponer el archivo de las actuaciones cuando verifique que los hechos se encuentran comprendidos en los supuestos de amnistía establecidos en la presente ley.

12.3. Una vez formalizada la investigación preparatoria o iniciado el proceso judicial, corresponde al órgano jurisdiccional competente resolver la aplicación de la amnistía.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PALOMINO CASAVILCA Catherin Norma FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/11/2026 14:39:23-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CAHUAZA MITIVIRE Oswar Ebis FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/11/2026 16:45:54-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: JIBAJA RAMOS Luis Angel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/11/2026 14:14:30-0500

12.4. Cuando exista sentencia condenatoria firme, la aplicación de la amnistía corresponde al Juzgado de Investigación Preparatoria encargado de su ejecución.

Artículo 13. Derecho a solicitar reparación por actuaciones estatales

La concesión de la amnistía no limita el derecho de las personas beneficiarias a solicitar, por las vías legales correspondientes, la reparación de los daños que aleguen haber sufrido como consecuencia de detenciones arbitrarias, errores judiciales u otras actuaciones estatales contrarias a sus derechos fundamentales, conforme a la Constitución Política del Perú y las normas aplicables.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CHIPANA CONDORI Graciela FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 23/11/2026 13:27:53-0500

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Implementación

El Poder Judicial, el Ministerio Público y el Instituto Nacional Penitenciario, en el ámbito de sus respectivas competencias, adoptan las medidas necesarias para la aplicación de la presente ley.

La presente ley entra en vigor al día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MANAY PILLACA Alejandro José FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/11/2026 11:10:38-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PALOMINO PACHECO Amalia Emilia FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/11/2026 16:54:24-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TITO ROJAS Cesar Hugo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/11/2026 11:21:02-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PAREDES NAVARRO Yenifer Noelia FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/11/2026 22:48:55-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: AVENDAÑO VILCA Giannina Iris FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/11/2026 11:26:35-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: FERNANDEZ GONZALEZ Svieta Valia FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/11/2026 13:14:46-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PEÑA CORDOVA Olver FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/11/2026 12:12:03-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ZUNINI YERREN Ernesto Alonzo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/11/2026 19:49:09-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PEREZ MALLQUI Julian Luis FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/11/2026 12:30:44-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PEREZ ALCCAHUAMAN Jesus FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/11/2026 13:37:51-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: POMA HUAMANI Haydee Celinda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/11/2026 13:02:06-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: HOLGUIN AGUIRRE James Arturo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/11/2026 11:02:19-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1 Contextualización del problema

El problema que sustenta la presente iniciativa legislativa se sitúa en las consecuencias jurídicas derivadas de la crisis política e institucional desarrollada en el Perú desde el inicio del gobierno de Pedro Castillo Terrones, el 28 de julio de 2021[1] hasta diciembre del 2023. Comprende las actuaciones e imputaciones penales relacionadas con el entonces presidente durante el ejercicio de su mandato; los hechos acontecidos el 7 de diciembre de 2022 y sus consecuencias; así como los hechos vinculados con las movilizaciones sociales desarrolladas durante su gobierno y con posterioridad a dicha fecha.

En ese marco, corresponde examinar las circunstancias de tales acontecimientos y determinar el ámbito de aplicación de una medida excepcional de amnistía, atendiendo a la vinculación directa de los hechos con la crisis descrita y a los límites constitucionales y obligaciones internacionales del Estado peruano.

La situación política e institucional que atravesó el Perú durante el gobierno de Pedro Castillo debe analizarse en el contexto de una crisis de gobernabilidad que precede a su elección y que se remonta, al menos, al año 2016. La sucesión de confrontaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, los cuestionamientos derivados del caso Odebrecht hacia otros gobiernos, la interrupción de mandatos presidenciales, la reiteración de procedimientos de vacancia presidencial y la inestabilidad de las instituciones democráticas configuraron un escenario de progresivo debilitamiento de la relación entre los poderes del Estado.

En consecuencia, el gobierno iniciado el 28 de julio de 2021 no se desarrolló en condiciones ordinarias de estabilidad institucional, sino en un contexto de

[1] Cfr. Diario Oficial *El Peruano*, «Pedro Castillo jura hoy y asume la presidencia», 28 de julio de 2021, disponible en: https://www.elperuano.pe/noticia/125538-pedro-castillo-jura-hoy-y-asume-la-presidencia (consultado el 28 de septiembre de 2026).

confrontación política preexistente que condicionó permanentemente el ejercicio de la función presidencial.

Sin embargo, la particularidad del periodo no radica únicamente en la continuidad de dicha crisis, sino en la intensidad y concurrencia de circunstancias que incidieron directamente en el ejercicio del mandato presidencial. Pedro Castillo asumió la Presidencia en medio de una profunda polarización política y de cuestionamientos provenientes de sectores que no reconocieron plenamente su legitimidad política, pese a su proclamación por las autoridades electorales.

Durante su gobierno, la confrontación con el Congreso se expresó en sucesivos procedimientos de vacancia, mientras que las investigaciones fiscales alcanzaron al propio presidente en ejercicio, generando una controversia constitucional sobre los alcances de las prerrogativas presidenciales y los límites de actuación de los órganos de persecución penal, particularmente a la luz del artículo 117 de la Constitución.

Esta circunstancia merece una evaluación diferenciada. No se trata de sostener que toda investigación contra un presidente constituye persecución política, sino de reconocer que el ejercicio de la potestad de investigación y acusación frente a un mandatario en funciones debe sujetarse estrictamente a las garantías y restricciones constitucionales. La legitimidad de la persecución penal no exime a las instituciones de respetar el marco constitucional, las garantías constitucionales en el ámbito procesal; del mismo modo, la existencia de investigaciones no elimina la obligación de examinar si las actuaciones realizadas observaron las competencias, procedimientos y garantías correspondientes.

En ese sentido, el periodo plantea una cuestión constitucional que trasciende la responsabilidad individual del expresidente: preguntarnos si las instituciones actuaron dentro de sus atribuciones y con pleno respeto de las garantías que protegen el ejercicio de la Presidencia y el debido proceso.

La particularidad de este periodo también debe examinarse a partir de la sucesión de actuaciones políticas, parlamentarias y fiscales que incidieron sobre el ejercicio del mandato presidencial. La reiteración de iniciativas de vacancia, la apertura de investigaciones fiscales que comprendieron al presidente en funciones y las

controversias sobre la aplicación de sus prerrogativas constitucionales configuraron un escenario en el que resulta necesario evaluar si los mecanismos de control y persecución penal fueron utilizados dentro de sus finalidades constitucionales o si, en determinados casos, pudieron verse condicionados por la confrontación política. Este examen resulta indispensable para determinar la eventual existencia de actuaciones de persecución política y sus consecuencias jurídicas.

En este contexto, la defensa de las garantías constitucionales del presidente en funciones no debe confundirse con la negación de las facultades de investigación de los órganos competentes. Lo que corresponde examinar es si dichas facultades fueron ejercidas respetando los límites establecidos por la Constitución, si las actuaciones desarrolladas respondieron a criterios de legalidad, objetividad e imparcialidad. La eventual existencia de una utilización política de los mecanismos de investigación y persecución penal debe analizarse a partir de las circunstancias concretas de cada actuación y no descartarse únicamente por el hecho de que haya intervenido una autoridad estatal.

En consecuencia, el primer ámbito de la problemática comprende los hechos y conductas producidos entre el 28 de julio de 2021 y el 6 de diciembre de 2022, vinculados directamente con la instrumentalización de mecanismos jurídico-penales con fines de persecución política, debilitamiento de la gestión gubernamental o afectación de la continuidad del mandato presidencial. Su evaluación debe comprender las investigaciones, imputaciones y procesos penales, independientemente de su calificación jurídica, siempre que exista una vinculación objetiva con dicho contexto.

Los acontecimientos del 7 de diciembre de 2022 y sus consecuencias tampoco deben analizarse de manera aislada ni descontextualizada. La respuesta institucional a dichos acontecimientos produjo la interrupción del mandato presidencial, la detención de Castillo y el inicio de un proceso penal que culminó en una condena por conspiración para la rebelión.

Sin perjuicio de las decisiones adoptadas por los órganos jurisdiccionales, corresponde que el legislador examine integralmente las circunstancias políticas y constitucionales en las que se produjeron estos hechos, así como las garantías

aplicadas en las actuaciones posteriores. Una respuesta legislativa que aspire con justicia contribuir a la superación de la crisis, no puede prescindir de ese examen ni asumir que la existencia de una decisión judicial excluye toda posibilidad de evaluación sobre el contexto institucional y las garantías constitucionales involucradas.

En particular, la situación jurídica de Pedro Castillo y otros, exige examinar no solamente la imputación relacionada con los acontecimientos del 7 de diciembre de 2022, sino también el conjunto de investigaciones, imputaciones y procesos penales que se hayan originado en el contexto de la confrontación política e institucional de su gobierno.

La evaluación debe comprender la naturaleza de los hechos atribuidos, su conexión con dicho contexto, las circunstancias en que se iniciaron las actuaciones y el respeto de las garantías constitucionales y procesales. De este modo, el análisis no queda circunscrito a un único tipo penal, sino que permite identificar si existieron otras actuaciones de persecución penal que, por sus características y motivaciones, pudieran haber estado vinculadas con una instrumentalización política del sistema de justicia.

En consecuencia, la evaluación de la situación de Pedro Castillo y otros, no debe limitarse al proceso penal relacionado con la imputación por rebelión o conspiración para la rebelión. Debe comprender también las demás investigaciones, acusaciones y procesos penales que guarden relación con los hechos y el contexto político e institucional comprendido en la iniciativa.

Ello permitirá examinar si determinadas actuaciones penales pudieron responder a motivaciones políticas, si se respetaron las prerrogativas constitucionales del expresidente y si se observaron las garantías del debido proceso. La misma evaluación deberá extenderse a otras personas que se encuentren en circunstancias equivalentes, siempre que exista una conexión objetiva entre los hechos que se les atribuyen y el contexto excepcional que fundamenta la propuesta.

A ello se añade que la crisis no concluyó con la salida de Castillo de la Presidencia. Las movilizaciones sociales posteriores al 7 de diciembre de 2022 estuvieron acompañadas de graves hechos de violencia y de denuncias de vulneraciones de

derechos humanos. Los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos documentaron cuestionamientos sobre el uso de la fuerza estatal y la necesidad de investigar los hechos, determinar responsabilidades y reparar a las víctimas.

Esta dimensión demuestra que las consecuencias de la crisis trascendieron la situación jurídica del expresidente y afectaron profundamente la convivencia democrática, la confianza en las instituciones y la relación entre el Estado y la ciudadanía.

En este contexto, un tercer ámbito de la problemática está constituido por los hechos relacionados con las movilizaciones, protestas, manifestaciones y otras expresiones de acción colectiva desarrolladas entre el 28 de julio de 2021 y el 31 de diciembre de 2023.

Estos acontecimientos comprendieron la convocatoria, organización, coordinación, difusión, acompañamiento y participación en acciones colectivas vinculadas directamente con la crisis política e institucional y sus consecuencias. Asimismo, se produjeron actuaciones penales relacionadas con expresiones públicas de apoyo o defensa del gobierno de Pedro Castillo Terrones, cuestionamientos a las decisiones adoptadas durante la crisis, demandas de cambio constitucional y otras reivindicaciones políticas y sociales.

La problemática radica en que algunas de estas conductas dieron lugar a investigaciones y procesos penales, por lo que corresponde examinar si las imputaciones formuladas guardan una relación directa con las actividades y expresiones desarrolladas en ese contexto.

La situación descrita que se profundizó durante el gobierno de José Pedro Castillo Terrones iniciado el 28 de julio del 2021[2], enfrentó cuestionamientos políticos a su elección y una oposición parlamentaria que promovió sucesivas iniciativas de vacancia presidencial. Se presentaron diversas mociones de orden del día, que solicitaron la

[2] Cfr. Diario Oficial *El Peruano,* «Pedro Castillo jura hoy y asume la presidencia», 28 de julio de 2021, disponible en: https://www.elperuano.pe/noticia/125538-pedro-castillo-jura-hoy-y-asume-la-presidencia (consultado el 28 de septiembre de 2026).

vacancia presidencial por la causal de permanente incapacidad moral, entre ellas la Moción de Orden del Día N.° 1222, presentada en noviembre de 2021[3]; la Moción de Orden del Día N.° 2148, presentada en marzo de 2022[4]; y, la Moción de Orden del Día N.° 4904, presentada en octubre de 2022.[5]

El acontecimiento del 7 de diciembre de 2022, fue una consecuencia de toda una persecución política, cuando el entonces presidente de la República, José Pedro Castillo Terrones, emitió un discurso. Ese mismo día, el Congreso de la República aprobó la Resolución del Congreso N° 001-2022-2023-CR, mediante la cual declaró la permanente incapacidad moral del mandatario y dispuso la vacancia de la Presidencia de la República.[6]

Con relación a lo mencionado, debe señalarse que la declaración de vacancia fue cuestionada debido a que, según dicha posición, no se habría alcanzado la cantidad de votos constitucionalmente exigida para adoptar válidamente esta decisión.

Esta circunstancia, generó cuestionamientos respecto de la regularidad del procedimiento seguido y, por ello, sobre la legalidad de la propia declaración de vacancia presidencial. Estos cuestionamientos deben examinarse a partir de los antecedentes parlamentarios y constitucionales correspondientes, pues la regularidad de un procedimiento de vacancia no se agota en la verificación del número de votos obtenidos, sino que también comprende el respeto de las reglas y garantías aplicables a su tramitación.

Posteriormente, el 12 de diciembre de 2022, el Congreso de la República aprobó la Resolución del Congreso N.° 002-2022-2023-CR, mediante la cual declaró haber lugar a la formación de causa penal contra José Pedro Castillo Terrones por los delitos consignados en dicha resolución.[7]

---

[3] Congreso de la República del Perú, *Moción de Orden del Día N.° 1222*, noviembre de 2021

[4] Ídem, *Moción de Orden del Día N.° 2148*, marzo de 2022.

[5] Ídem, *Moción de Orden del Día N.° 4904*, octubre de 2022

[6] Cfr. Congreso de la República del Perú, Resolución del Congreso N° 001-2022-2023-CR, de 7 de diciembre de 2022, publicada en el diario oficial El Peruano.

[7] Cfr. Congreso de la República del Perú, Resolución del Congreso N.° 002-2022-2023-CR, de 12 de diciembre de 2022, publicada en el diario oficial El Peruano.

Este acontecimiento dio lugar a una nueva etapa, caracterizada por movilizaciones ciudadanas desarrolladas en distintas regiones del país y por diversas demandas vinculadas con la situación institucional, política y social del momento, demandas que venían de años anteriores.

Los hechos del 7 de diciembre de 2022, así como otros hechos relacionados con las movilizaciones sociales posteriores, dieron como consecuencia que diversas personas quedaran comprendidas en investigaciones, procesos penales, medidas restrictivas de libertad y, en determinados casos, condenas, entre ellos el expresidente Pedro Castillo Terrones.

De esta manera, los acontecimientos descritos permiten identificar una problemática que comprende tanto las consecuencias penales de la confrontación política e institucional durante el gobierno de Pedro Castillo como las derivadas de la proclama pública del 7 de diciembre de 2022 y de las movilizaciones y protestas sociales posteriores. Se trata de supuestos diferenciados que requieren una delimitación normativa expresa, pero que comparten como elemento común su vinculación directa con la crisis comprendida en la presente iniciativa.

Por ello, el ámbito de la iniciativa debe considerar los hechos comprendidos desde el 28 de julio de 2021 hasta el 31 de diciembre del 2023, sin restringirse a una determinada calificación jurídica o tipo penal. Lo determinante será la relación objetiva entre los hechos materia de investigación o proceso y el contexto político e institucional que fundamenta la propuesta, así como la existencia de circunstancias que permitan identificar una eventual persecución política. La fecha de inicio o continuación de una investigación o proceso penal no debe confundirse con la fecha de comisión de los hechos que constituyen su objeto.

Desde esta perspectiva, la excepcionalidad del periodo debe valorarse a partir de la concurrencia de una crisis de gobernabilidad preexistente, la confrontación sostenida entre los poderes del Estado, las controversias sobre las garantías constitucionales aplicables al presidente en funciones, la interrupción de su mandato y las consecuencias sociales y de derechos humanos que siguieron a estos acontecimientos.

No se pretende afirmar que todas las actuaciones estatales fueron ilegítimas ni que toda responsabilidad penal deba desaparecer; se sostiene que la complejidad y gravedad de este proceso justifican un examen legislativo integral, que no reduzca los acontecimientos a una interpretación exclusivamente penal ni desconozca las garantías constitucionales que deben regir la actuación de todas las instituciones.

En tal sentido, la excepcionalidad del contexto descrito constituye el fundamento para evaluar una respuesta legislativa extraordinaria, orientada a examinar y otorgar un tratamiento jurídico diferenciado a los supuestos de persecución política que puedan identificarse dentro del periodo comprendido en la iniciativa.

Esta medida deberá superar los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, acreditar una finalidad constitucionalmente legítima y establecer un ámbito de aplicación general, objetivo y delimitado. Asimismo, deberá respetar los derechos de las víctimas y excluir las graves violaciones de derechos humanos y los crímenes internacionales que no pueden ser objeto de amnistía conforme a las obligaciones internacionales del Estado peruano.

En consecuencia, se plantea una intervención legislativa que, en ejercicio de la potestad constitucional de amnistía reconocida al Congreso de la República, establezca el tratamiento jurídico aplicable a los hechos comprendidos en la propuesta, sus efectos y sus límites, en concordancia con la Constitución y las obligaciones internacionales asumidas por el Estado peruano.

II. EVIDENCIA QUE SUSTENTA EL PROBLEMA

2.1 Evidencia documental de la confrontación política e institucional y de la evolución de la situación jurídica de Pedro Castillo durante el periodo 2021-2022

La situación jurídica de José Pedro Castillo Terrones debe examinarse considerando su trayectoria pública anterior a la Presidencia de la República y la transformación que experimentó después de asumir el mandato presidencial el 28 de julio de 2021. Esta comparación permite identificar un cambio significativo en la evolución de su situación jurídica, que no puede analizarse de manera aislada respecto del contexto de confrontación política e institucional que caracterizó su gobierno.

ANEXO DOCUMENTAL 1

Publicación periodística sobre los candidatos presidenciales en el proceso electoral de 2021



La República

Lo último Elecciones Política Opinión Economía

ELECCIONES

Solo ocho candidatos a la presidencia no tienen procesos

Observación. De los 17 candidatos a la presidencia de la República en las elecciones de abril próximo, una minoría de ocho carece de antecedentes judiciales o investigaciones en trámite en la Fiscalía.

De izq. a der. Arriba: Yonhy Lescano (Acción Popular), Verónika Mendoza (Juntos por el Perú), Hernando de Soto (Avanza País) y Marco Arana (Frente Amplio). Abajo: Pedro Castillo (Partido Perú Libre), Andrés Alcántara (Democracia Directa), Rafael Santos (Perú Patria Segura) y José Vega Antonio (UPP). Foto: composición

Figura 1. «Solo ocho candidatos a la presidencia no tienen procesos». Fuente: La República, 23 de febrero de 2021.

Nota: se incorpora como referencia periodística de contexto; no sustituye la verificación en registros oficiales.

En efecto, durante el proceso electoral de 2021, publicaciones periodísticas de La República[8] y Willax[9], difundidas en febrero de ese año, señalaron a Pedro Castillo entre los candidatos que no registraban procesos penales en trámite. Este antecedente resulta particularmente relevante si se considera que no se trataba de una persona ajena a la actividad pública. Durante años había ejercido la docencia y desarrollado una activa trayectoria como dirigente sindical, participando en organizaciones y reivindicaciones del sector educativo. Pese a esa prolongada exposición pública, la información periodística consultada no reportaba procesos penales en trámite en su contra al momento de su participación en las elecciones presidenciales.

PUBLICACIONES DE WILLAX - FEBRERO DE 2021



willax TV EN VIVO

febrero 23, 2021 – 13:51. Actualizado en enero 21, 2025 – 02:17.

NULL

Los candidatos que carecen de procesos penales en trámite son Yonhy Lescano, Verónika Mendoza, Hernando de Soto, Rafael Santos, Pedro Castillo, Marco Arana, Andrés Alcántara y José Alejandro Vega Antonio.

La mayoría, es decir, los otros nueve candidatos a la presidencia, se encuentran sometidos a una investigación fiscal o proceso judicial en trámite, sea por delitos de corrupción, lavado de activos u otra conducta irregular en el ejercicio de un cargo público o en el desempeño de su vida privada.

Lo normal sería que todos o una gran mayoría de candidatos a la presidencia presenten una conducta intachable y cero deudas con la justicia, en momentos que es urgente desarrollar una activa lucha contra la corrupción y el crimen por la actualidad del país que vive una crisis política, pero no es así.

Los candidatos que no tienen procesos penales son Yonhy Lescano Ancieta, Verónika Mendoza Frisch, Hernando de Soto Polar, Rafael Santos Normand, Pedro Castillo Terrones, Marco Arana Zegarra, Andrés Alcántara Paredes y José Alejandro Vega Antonio.



willax TV EN VIVO

TENDENCIAS: ⟨IV | Keiko Fujimori | Beto a sabe

Portada » LO ÚLTIMO »

Ocho candidatos presidenciales no tienen procesos penales

Los candidatos que carecen de procesos penales en trámite son Yonhy Lescano, Verónika Mendoza, Hernando de Soto, Rafael Santos, Pedro Castillo, Marco Arana, Andrés Alcántara y José Alejandro Vega Antonio. La mayoría, es decir, los otros nueve candidatos a la presidencia, se encuentran sometidos a una investigación fiscal o proceso judicial en trámite, sea por [...]

febrero 23, 2021 – 13:51. Actualizado en enero 21, 2025 – 02:17.

[8] Romero Calle, César. «Solo ocho candidatos a la presidencia no tienen procesos». La República, 24 de febrero de 2021: https://larepublica.pe/elecciones/2021/02/23/solo-ocho-candidatos-a-la-presidencia-no-tienen-procesos-pltc

[9] Willax. «Ocho candidatos presidenciales no tienen procesos penales», 23 de febrero de 2021: https://willax.pe/inicio/ocho-candidatos-presidenciales-no-tienen-procesos-penales

Este dato adquiere especial significado cuando se contrasta con lo ocurrido después de su elección. Desde el año 2022 comenzaron a registrarse diversas actuaciones fiscales que comprendieron directamente al entonces presidente de la República, incorporándolo progresivamente a investigaciones por imputaciones de distinta naturaleza. Así, en un periodo relativamente breve desde el inicio de su mandato, su situación jurídica pasó de no registrar procesos penales en trámite, conforme a las publicaciones periodísticas examinadas, a estar comprendida en múltiples investigaciones fiscales y actuaciones procesales.

CUADRO CONSOLIDADO DE REGISTROS FISCALES
JOSÉ PEDRO CASTILLO TERRONES

N.°	Código del caso fiscal	Fecha de la denuncia	Fecha de ingreso a Fiscalía	Delitos investigados (según registro)	Fiscalía a cargo	Estado que aparece en la consulta
1	502018602-2024-16-0	17/01/2024	17/01/2024	Rebelión	2.ª Fiscalía Suprema Especializada en Delitos Cometidos por Funcionarios Públicos	Con archivo
2	502018602-2022-364-0	25/11/2022	25/11/2022	Concusión simple; tráfico de influencias	2.ª Fiscalía Suprema Especializada en Delitos Cometidos por funcionarios Públicos	Con archivo
3	502018602-2022-320-0	11/10/2022	11/10/2022	Tráfico de influencias	2.ª Fiscalía Suprema Especializada en Delitos Cometidos por funcionarios Públicos	Con archivo
4	502018602-2023-92-0	27/03/2023	27/03/2023	Tráfico de influencias	2.ª Fiscalía Suprema Especializada en Delitos Cometidos por Funcionarios Públicos	Con archivo
5	502018602-2023-374-0	29/11/2023	29/11/2023	Tráfico de influencias por funcionario o servidor público	2.ª Fiscalía Suprema Especializada en Delitos Cometidos por Funcionarios Públicos	Con archivo
6	502018602-2023-225-0	21/07/2023	21/07/2023	Rebelión	2.ª Fiscalía Suprema Especializada en Delitos Cometidos por Funcionarios Públicos	En calificación
7	502018602-2026-62-0	30/04/2026	30/04/2026	Organización criminal	2.ª Fiscalía Suprema Especializada en Delitos Cometidos por	Ejecutoria suprema (texto

N.°	Código del caso fiscal	Fecha de la denuncia	Fecha de ingreso a Fiscalía	Delitos investigados (según registro)	Fiscalía a cargo	Estado que aparece en la consulta
					Funcionarios Públicos	parcial)
8	502018602-2023-376-0	01/12/2023	01/12/2023	Rebelión	2.ª Fiscalía Suprema Especializada en Delitos Cometidos por Funcionarios Públicos	Con archivo
9	502018602-2026-136-0	30/06/2026	30/06/2026	Abuso de autoridad	2.ª Fiscalía Suprema Especializada en Delitos Cometidos por Funcionarios Públicos	Derivado (calificación)
10	502018602-2022-286-0	15/09/2022	15/09/2022	Encubrimiento personal	2.ª Fiscalía Suprema Especializada en Delitos Cometidos por Funcionarios Públicos	Con archivo
11	502018602-2022-316-0	06/10/2022	06/10/2022	Tráfico de influencias	2.ª Fiscalía Suprema Especializada en Delitos Cometidos por Funcionarios Públicos	Con archivo
12	502010101-2026-316-0	29/09/2026	29/09/2026	Tráfico de influencias	1.ª Fiscalía Suprema Penal	En calificación
13	502018602-2026-7-0	05/02/2026	05/02/2026	Rebelión	2.ª Fiscalía Suprema Especializada en Delitos Cometidos por Funcionarios Públicos	En calificación
14	502018602-2024-223-0	31/05/2024	31/05/2024	Rebelión	2.ª Fiscalía Suprema Especializada en Delitos Cometidos por Funcionarios Públicos	Audiencia (texto parcial)
15	502018602-2022-378-0	12/12/2022	12/12/2022	Rebelión; conspiración para la rebelión, sedición o motín	2.ª Fiscalía Suprema Especializada en Delitos Cometidos por Funcionarios Públicos	Con archivo
16	502018602-2026-218-0	21/09/2026	21/09/2026	Organización criminal	2.ª Fiscalía Suprema Especializada en Delitos Cometidos por Funcionarios Públicos	En calificación
17	502018602-2025-322-0	08/08/2025	08/08/2025	Organización criminal	2.ª Fiscalía Suprema Especializada en Delitos Cometidos por Funcionarios Públicos	Derivado (calificación)
18	502018602-2023-383-10	05/02/2025	05/02/2025	Rebelión; conspiración para la rebelión,	2.ª Fiscalía Suprema Especializada en Delitos Cometidos por	Pronunciamiento

N.°	Código del caso fiscal	Fecha de la denuncia	Fecha de ingreso a Fiscalía	Delitos investigados (según registro)	Fiscalía a cargo	Estado que aparece en la consulta
				sedición o motín	Funcionarios Públicos	
19	502018602-2022-383-1	29/05/2024	29/05/2024	Rebelión; conspiración para la rebelión, sedición o motín	2.ª Fiscalía Suprema Especializada en Delitos Cometidos por Funcionarios Públicos	Pronunciamiento
20	502018602-2022-383-8	20/11/2024	20/11/2024	Rebelión; conspiración para la rebelión, sedición o motín	2.ª Fiscalía Suprema Especializada en Delitos Cometidos por Funcionarios Públicos	Pronunciamiento
21	502018602-2022-383-9	24/01/2025	24/01/2025	Rebelión; conspiración para la rebelión, sedición o motín	2.ª Fiscalía Suprema Especializada en Delitos Cometidos por Funcionarios Públicos	Pronunciamiento
22	502018602-2022-383-11	12/03/2025	12/03/2025	Rebelión; conspiración para la rebelión, sedición o motín	2.ª Fiscalía Suprema Especializada en Delitos Cometidos por Funcionarios Públicos	Pronunciamiento
23	502018602-2022-383-3	23/08/2024	23/08/2024	Rebelión; conspiración para la rebelión, sedición o motín	2.ª Fiscalía Suprema Especializada en Delitos Cometidos por Funcionarios Públicos	Pronunciamiento
24	502018602-2022-383-7	07/11/2024	07/11/2024	Rebelión; conspiración para la rebelión, sedición o motín	2.ª Fiscalía Suprema Especializada en Delitos Cometidos por Funcionarios Públicos	Pronunciamiento
25	502018602-2022-383-2	01/07/2024	01/07/2024	Rebelión; conspiración para la rebelión, sedición o motín	2.ª Fiscalía Suprema Especializada en Delitos Cometidos por Funcionarios Públicos	Pronunciamiento
26	502018602-2022-383-5	29/08/2024	29/08/2024	Rebelión; conspiración para la rebelión, sedición o motín	2.ª Fiscalía Suprema Especializada en Delitos Cometidos por Funcionarios Públicos	Pronunciamiento
27	502018602-2022-383-4	29/08/2024	29/08/2024	Rebelión; conspiración para la rebelión, sedición o motín	2.ª Fiscalía Suprema Especializada en Delitos Cometidos por Funcionarios Públicos	Pronunciamiento
28	502018602-2022-383-0	13/12/2022	13/12/2022	Rebelión; conspiración para la rebelión, sedición o motín	2.ª Fiscalía Suprema Especializada en Delitos Cometidos por Funcionarios Públicos	Con sentencia
2	502018602-	26/09/	26/09/2	Rebelión;	2.ª Fiscalía Suprema	Pronunciami

N.°	Código del caso fiscal	Fecha de la denuncia	Fecha de ingreso a Fiscalía	Delitos investigados (según registro)	Fiscalía a cargo	Estado que aparece en la consulta
9	2022-383-6	2024	024	conspiración para la rebelión, sedición o motín	Especializada en Delitos Cometidos por Funcionarios Públicos	ento
30	502018602-2026-37-0	09/04/2026	09/04/2026	Organización criminal	2.ª Fiscalía Suprema Especializada en Delitos Cometidos por Funcionarios Públicos	Calificación (notificación)
31	502018602-2022-393-0	27/12/2022	27/12/2022	Rebelión; conspiración para la rebelión, sedición o motín	2.ª Fiscalía Suprema Especializada en Delitos Cometidos por Funcionarios Públicos	Con archivo
32	502018602-2023-50-0	17/02/2023	17/02/2023	Conspiración para la rebelión, sedición o motín	2.ª Fiscalía Suprema Especializada en Delitos Cometidos por Funcionarios Públicos	Con archivo
33	502018602-2023-226-0	25/07/2023	25/07/2023	Rebelión	2.ª Fiscalía Suprema Especializada en Delitos Cometidos por Funcionarios Públicos	Con archivo
34	502018602-2023-30-0	03/02/2023	03/02/2023	Rebelión; conspiración para la rebelión, sedición o motín	2.ª Fiscalía Suprema Especializada en Delitos Cometidos por Funcionarios Públicos	En calificación
35	502010101-2026-319-0	29/09/2026	29/09/2026	Conspiración para la rebelión, sedición o motín	1.ª Fiscalía Suprema Penal	Audiencia (texto parcial)
36	502018602-2023-140-0	15/05/2023	15/05/2023	Concusión simple; tráfico de influencias	2.ª Fiscalía Suprema Especializada en Delitos Cometidos por Funcionarios Públicos	Con archivo
37	502018602-2023-66-5	05/08/2025	05/08/2025	Asociación ilícita agravada; concusión; tráfico de influencias por funcionario o servidor público	2.ª Fiscalía Suprema Especializada en Delitos Cometidos por Funcionarios Públicos	Pronunciamiento
38	502018602-2023-66-2	25/11/2024	25/11/2024	Asociación ilícita agravada; concusión; tráfico de influencias por	2.ª Fiscalía Suprema Especializada en Delitos Cometidos por Funcionarios Públicos	Pronunciamiento

N.°	Código del caso fiscal	Fecha de la denuncia	Fecha de ingreso a Fiscalía	Delitos investigados (según registro)	Fiscalía a cargo	Estado que aparece en la consulta
				funcionario o servidor público		
39	502018602-2023-66-3	08/01/2025	08/01/2025	Asociación ilícita agravada; concusión; tráfico de influencias por funcionario o servidor público	2.ª Fiscalía Suprema Especializada en Delitos Cometidos por Funcionarios Públicos	Pronunciamiento
40	502018602-2023-66-7	31/10/2025	31/10/2025	Asociación ilícita agravada; concusión; tráfico de influencias por funcionario o servidor público	2.ª Fiscalía Suprema Especializada en Delitos Cometidos por Funcionarios Públicos	Formaliza investigación
41	502018602-2023-66-8	31/10/2025	31/10/2025	Asociación ilícita agravada; concusión; tráfico de influencias por funcionario o servidor público	2.ª Fiscalía Suprema Especializada en Delitos Cometidos por Funcionarios Públicos	Formaliza investigación
42	502018602-2023-66-1	22/05/2024	22/05/2024	Asociación ilícita agravada; concusión; tráfico de influencias por funcionario o servidor público	2.ª Fiscalía Suprema Especializada en Delitos Cometidos por Funcionarios Públicos	Pronunciamiento
43	502018602-2023-66-0	24/02/2023	24/02/2023	Asociación ilícita agravada; concusión; tráfico de influencias por funcionario o servidor público	2.ª Fiscalía Suprema Especializada en Delitos Cometidos por Funcionarios Públicos	Formaliza investigación
44	502018602-2023-66-4	21/05/2025	21/05/2025	Asociación ilícita agravada; concusión; tráfico de influencias por	2.ª Fiscalía Suprema Especializada en Delitos Cometidos por Funcionarios Públicos	Pronunciamiento

N.°	Código del caso fiscal	Fecha de la denuncia	Fecha de ingreso a Fiscalía	Delitos investigados (según registro)	Fiscalía a cargo	Estado que aparece en la consulta
				funcionario o servidor público		
45	502018602-2023-66-6	16/10/2025	16/10/2025	Asociación ilícita agravada; concusión; tráfico de influencias por funcionario o servidor público	2.ª Fiscalía Suprema Especializada en Delitos Cometidos por Funcionarios Públicos	Formaliza investigación

La documentación recopilada permite identificar registros vinculados con presuntos delitos de rebelión, conspiración para la rebelión, tráfico de influencias, concusión, encubrimiento personal, organización criminal, asociación ilícita agravada, abuso de autoridad y colusión. Estas imputaciones aparecen en registros correspondientes a los años 2022, 2023, 2024, 2025 y 2026, con diferentes estados procesales. La sucesión de actuaciones y la diversidad de imputaciones constituyen elementos relevantes para examinar las circunstancias en que se desarrolló la persecución penal contra el expresidente.

No se trata únicamente de observar que aumentaron los registros fiscales, sino de advertir que este cambio se produjo durante un periodo de intensa confrontación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Desde el inicio de su gobierno, Pedro Castillo enfrentó cuestionamientos políticos a su elección, iniciativas sucesivas de vacancia presidencial y una permanente disputa institucional. En ese escenario, la apertura y ampliación de investigaciones fiscales que comprendieron al presidente en funciones adquirió una dimensión que exige examinar si los mecanismos de persecución penal fueron utilizados exclusivamente para investigar hechos con relevancia delictiva o si, en determinados casos, pudieron verse condicionados por la confrontación política.



El Comercio

Pedro Castillo: ¿Qué sigue en el proceso por presunta traición a la patria y cuál es el estado de las otras 12 denuncias en el Congreso?

El presidente Pedro Castillo acumula 13 denuncias constitucionales. Una de ellas es la que mayores avances ha tenido debido a que la Comisión Permanente aprobó su investigación por 15 días.

El Comercio

Por **Alicia Rojas Sánchez**

18/04/2022, 03:36 p. m.

Desde que asumió la Presidencia, Pedro Castillo acumula 13 denuncias constitucionales por presuntas infracciones a la Carta Magna. El jefe de Estado, que va en su octavo mes de gobierno, ha sido objeto de al menos una acusación cada mes desde octubre del 2021. Estas denuncias fueron presentadas ante la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales, presidida por la congresista Rosio Torres (Alianza para el Progreso).

Por otro lado, la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales del Congreso recibió diversas denuncias constitucionales contra el entonces mandatario. La oportunidad en que fueron presentadas, los actores que las promovieron y la naturaleza de los hechos invocados permiten examinar su desarrollo en el contexto de confrontación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

En particular, corresponde analizar si determinadas denuncias fueron utilizadas como mecanismos de presión institucional, orientados a cuestionar la legitimidad del presidente, mantenerlo sometido a procedimientos de responsabilidad política y constitucional o debilitar su capacidad de gobierno. Para ello, se presenta una relación cronológica que no presume la responsabilidad ni la inocencia del denunciado, sino que examina las circunstancias políticas en las que se promovieron las acusaciones y su posible vinculación con una dinámica de persecución política.

REFERENCIA DE ALGUNAS DENUNCIAS CONSTITUCIONALES PRESENTADAS ANTE EL CONGRESO CONTRA PEDRO CASTILLO TERRONES Y SU CONTEXTO DE CONFRONTACIÓN POLÍTICA

N.°	Fecha de presentación	Denunciante	Denuncia y motivo	Análisis de su contexto y posible finalidad política
1	27/10/2021	Gonzalo Manuel Ortiz de Zevallos Olaechea	Denuncia contra Pedro Castillo y Dina Boluarte por presuntas irregularidades en declaraciones y otros hechos, a los que atribuyó posibles delitos de falsedad y fraude procesal, entre otros.	Esta denuncia constituye uno de los primeros antecedentes de los cuestionamientos constitucionales dirigidos contra Pedro Castillo Terrones, cuando apenas iniciaba su mandato. Su presentación evidencia que el nuevo gobierno comenzó a enfrentar mecanismos parlamentarios de exigencia de responsabilidad desde sus primeros meses, en un escenario de confrontación política que condicionó el ejercicio de la Presidencia. Resulta relevante mencionar que las imputaciones formuladas no contaban con hechos concretos y pruebas suficientes para comprometer la responsabilidad personal del mandatario, por el contrario, los cuestionamientos sobre su entorno y su actuación gubernamental fueron utilizados para erosionar su legitimidad y debilitar su permanencia en el poder.
2	28/10/2021	José Antonio Palacios Obregón	Denuncia relacionada con el nombramiento de Juan Carrasco Millones como ministro del Interior.	La controversia generada por la designación de Juan Carrasco Millones como ministro del Interior fue trasladada al ámbito de la acusación constitucional, incorporando directamente al presidente Pedro Castillo Terrones como responsable de una decisión adoptada al inicio de su mandato. De este modo, una cuestión relacionada con la situación funcional de un integrante del gabinete se convirtió en un nuevo frente de cuestionamiento contra el jefe de Estado. La posterior sentencia

				referida a la actuación de Carrasco Millones no acredita, por sí misma, que Castillo hubiera actuado ilícitamente ni que conociera alguna irregularidad. Lo relevante, desde la perspectiva política e institucional, es que el presidente comenzó a enfrentar acusaciones constitucionales desde las primeras decisiones de su gobierno, en un escenario de confrontación que contribuyó a debilitar su autoridad y estabilidad política. Por ello, corresponde examinar si existieron elementos propios y suficientes para atribuirle responsabilidad personal, más allá de la controversia sobre el nombramiento.
3	01/02/2022	Fernán Altuve-Febres Lores, Ángel Delgado Silva, Lourdes Flores Nano, Hugo Guerra Arteaga, Francisco Tudela van Breugel-Douglas y César Vignolo Gonzales del Valle. Posteriormente, Norma Yarrow Lumbreras y José Cueto Aservi hicieron suya la denuncia.	DC 219 (ex 096). Presunta traición a la patria por declaraciones de Castillo sobre la posibilidad de otorgar a Bolivia una salida al mar.	La denuncia constitucional se sustentó en declaraciones realizadas por Pedro Castillo Terrones durante una entrevista concedida a CNN en Español, en las que se refirió a la posibilidad de consultar a la población peruana sobre una eventual salida al mar para Bolivia por territorio nacional. A partir de dichas expresiones se le atribuyó una presunta infracción constitucional y el delito de traición a la patria, pese a que la imputación debía identificar actos concretos que permitieran establecer la realización de la conducta delictiva. La Subcomisión declaró procedente la denuncia el 28 de febrero de 2022, por nueve votos contra ocho. Posteriormente, el Tribunal Constitucional, mediante sentencia recaída en el Expediente N.° 04044-2022-

				PHC/TC, declaró nulos el informe de calificación y el informe final, al constatar deficiencias en la motivación parlamentaria. Este pronunciamiento resulta relevante para evaluar si se respetaron las exigencias de fundamentación, legalidad y responsabilidad personal al someter al presidente a un procedimiento de acusación constitucional.
4	24/02/2022	Patricia Rosa Chirinos Venegas	DC 037 (ex 233). Presuntas irregularidades en los ascensos de las Fuerzas Armadas.	La denuncia cuestionó presuntas interferencias del entonces presidente Pedro Castillo Terrones en los procesos de ascenso de oficiales de las Fuerzas Armadas, bajo el argumento de que habría favorecido indebidamente a determinados integrantes de las instituciones militares. Sin embargo, debe considerarse que, conforme al artículo 167 de la Constitución, el presidente es el jefe supremo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, y que el artículo 172 le reconoce atribuciones específicas en materia de ascensos de altos mandos, dentro del procedimiento legal correspondiente. En consecuencia, el ejercicio de dichas competencias no podía constituir, por sí solo, fundamento de responsabilidad constitucional o penal. Resultaba indispensable acreditar actos concretos de interferencia ilícita, favorecimiento indebido o recepción de beneficios, así como individualizar la intervención del mandatario. Por ello, se cuestionan la falta de

				elementos probatorios que sustente efectivamente las imputaciones formuladas o si se atribuyó responsabilidad a partir de interpretaciones sobre el ejercicio de sus competencias constitucionales.
5	07/04/2022 y 12/04/2022, según el registro	Jorge Eduardo Lazarte Molina y Patricia Rosa Chirinos Venegas	DC 098 (ex 255). Cuestionamiento a la inmovilización ciudadana dispuesta para el 5 de abril de 2022. Por la presunta infracción constitucional a los artículos 2° incisos 11, 12, 22 y 24, Artículos 39°, 44°,118° inciso 4 y art. 137° inciso 1. De la Constitución	La denuncia cuestionó la decisión del Ejecutivo de disponer la inmovilización social obligatoria del 5 de abril de 2022, adoptada en respuesta al contexto de conflictividad social y paralización del transporte. Una medida gubernamental de carácter excepcional fue trasladada al ámbito de la responsabilidad constitucional del presidente, convirtiéndose en otro frente de confrontación entre el Congreso y el Ejecutivo. El caso permite examinar si se buscó determinar una infracción constitucional concreta y la responsabilidad individual del mandatario, o si el cuestionamiento a una decisión de gobierno también operó como instrumento de presión política sobre su gestión y continuidad en el cargo.
6	20/09/2022	Juan Bartolomé Burgos Oliveros	DC 101 (ex 302). Cuestionamiento al Decreto Supremo N.° 009-2022-MINEDU, que modificó el Estatuto de la Derrama Magisterial.	La denuncia constitucional cuestionó al presidente Pedro Castillo Terrones y al ministro de Educación por la emisión del Decreto Supremo N.° 009-2022-MINEDU, que modificó el Estatuto de la Derrama Magisterial. La controversia se centró en determinar si el Ministerio de Educación contaba con competencia para efectuar dichas modificaciones, cuestión respecto de la cual el propio

				Ejecutivo expuso fundamentos jurídicos basados en las atribuciones previstas en la normativa que regulaba la institución. Pese a tratarse de una controversia sobre el alcance de las competencias del Gobierno, esta fue trasladada al ámbito de la responsabilidad constitucional del presidente. El episodio resulta relevante porque una decisión normativa de la administración fue incorporada a la sucesión de acusaciones dirigidas contra Castillo, en un contexto de permanente confrontación con el Congreso.
7	03/10/2022	George Edward Málaga Trillo	DC 102 (ex 304). Presunto uso de una aeronave militar para viajar a Chiclayo y transportar familiares.	La denuncia formulada contra Pedro Castillo Terrones por el presunto uso irregular de aeronaves militares para el traslado de familiares incorporó cuestionamientos sobre el empleo de recursos públicos y la identificación de pasajeros en vuelos oficiales. Sin embargo, resulta especialmente relevante que el propio denunciante no se limitara a solicitar la investigación de los hechos, sino que sostuviera que la permanencia del presidente en el cargo era insostenible, planteando expresamente su destitución e inhabilitación. Esta circunstancia permite advertir que la denuncia tuvo también una dimensión política directamente vinculada con la continuidad presidencial. Por ello, corresponde examinar si las imputaciones y los elementos probatorios presentados justificaban las responsabilidades atribuidas o si los cuestionamientos fueron utilizados para sustentar la salida

				anticipada del mandatario.
8	23/11/2022, 25/11/2022, 28/11/2022, 29/11/2022 y 02/12/2022, según el registro	Asociación Civil por la Integridad, Jorge Eduardo Lazarte Molina y congresistas Patricia Chirinos, Héctor Valer, Adriana Tudela, Juan Burgos y Yessica Amuruz, entre otros.	DC 103 a DC 108. Cuestionamientos a la cuestión de confianza y a la presunta finalidad del Ejecutivo de disolver el Congreso.	Este conjunto de denuncias resulta especialmente relevante por su proximidad temporal al 7 de diciembre de 2022. La controversia sobre la cuestión de confianza, una herramienta prevista en el diseño constitucional de las relaciones entre poderes, fue llevada al ámbito de acusaciones por presuntos delitos contra el orden constitucional. La presentación de varias denuncias sobre un mismo escenario institucional exige examinar si se trató de imputaciones autónomas o de reiteraciones que intensificaron la presión parlamentaria sobre el presidente en los días previos al desenlace de la crisis.
9	14/08/2023	Liz Patricia Benavides Vargas	DC 012 (ex 403). Presunta manipulación de los ascensos en las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.	Durante la gestión de Patricia Benavides como fiscal de la Nación se creó el Equipo Especial de Fiscales contra la Corrupción del Poder (EFICCOP), presentado como un mecanismo especializado para investigar la corrupción en las altas esferas del poder público. Sin embargo, durante el gobierno de Pedro Castillo Terrones, sus actuaciones de mayor exposición y repercusión pública se concentraron en las investigaciones contra el mandatario y su entorno, sin que se observara una actuación pública de similar intensidad frente a las administraciones que posteriormente ocuparon el Gobierno. Esta situación plantea interrogantes sobre la uniformidad y selectividad de la persecución penal. A ello se

				suman las declaraciones de Jaime Villanueva, exasesor de Benavides, quien la señaló por su presunta participación en una organización criminal que habría promovido coordinaciones con congresistas para obtener respaldo político e institucional a cambio de beneficios en investigaciones fiscales. Resulta particularmente relevante que, cuando el propio EFICCOP comenzó a investigar estos hechos relacionados con la titular del Ministerio Público, Benavides dispusiera el apartamiento de Marita Barreto, coordinadora del equipo que conducía dichas investigaciones. La sucesión de estos acontecimientos constituye un antecedente que debe ser examinado para determinar si las atribuciones del Ministerio Público fueron ejercidas con objetividad e independencia o si existieron elementos de instrumentalización de la persecución penal en el contexto de confrontación política que enfrentó Pedro Castillo durante su mandato.
10	27/06/2024	Juan Carlos Villena Campana	DC 014 (ex 498). Presunta designación irregular de Daniel Salaverry en PERUPETRO.	La denuncia constitucional cuestionó al presidente Pedro Castillo Terrones por la designación de Daniel Salaverry como presidente de PERUPETRO, atribuyéndole presuntas irregularidades en el nombramiento. Sin embargo, resulta necesario distinguir la decisión presidencial de designación de la evaluación técnica y administrativa de los requisitos del candidato, cuya verificación correspondía desarrollarse dentro del procedimiento del sector

				competente. No podía presumirse la responsabilidad personal del presidente por la evaluación del expediente sin acreditar su conocimiento de tales circunstancias. Asimismo, resulta pertinente examinar la uniformidad de los criterios políticos empleados para cuestionar los nombramientos gubernamentales. El diario La República informó que Luis Galarreta, designado presidente del Consejo de Ministros por Keiko Fujimori en julio de 2026, sustentó su tesis para obtener el título profesional de abogado el 21 de julio de ese año, cuando todavía figuraba con el grado académico de bachiller[10]. Esta comparación permite cuestionar por qué determinados nombramientos del gobierno de Castillo fueron elevados a acusaciones constitucionales, mientras que decisiones de otros gobiernos no recibieron necesariamente el mismo tratamiento político. La exigencia de idoneidad debe aplicarse con criterios uniformes y no convertirse en un mecanismo de cuestionamiento selectivo contra el presidente.
11	21/08/2024	Juan Carlos Villena Campana	DC 016 (ex 515). Presunto nombramiento irregular de un ministro que mantenía un cargo fiscal.	La presentación de nuevas acusaciones por hechos que ya habían sido objeto de cuestionamientos anteriores, incluso después de que Pedro Castillo dejó la Presidencia y se encontraba privado de libertad, evidencia la prolongación de las acciones políticas y parlamentarias en su contra. Esta reiteración plantea serios

[10] Jazmín Bianchi. (21 de julio de 2026). Luis Galarreta sustenta tesis para titularse de abogado a días de iniciar funciones como vicepresidente. La República.

				cuestionamientos sobre el uso de los mecanismos de control constitucional, pues permite advertir cómo las imputaciones continuaron reproduciéndose más allá del ejercicio del cargo, manteniendo al exmandatario sometido a un permanente escenario de confrontación y señalamiento político, que evidencia la instrumentalización de las acusaciones constitucionales hacía el ex mandatario y otros.
12	21/08/2024	Juan Carlos Villena Campana	DC 079 (ex 516). Presunto traslado de familiares en una aeronave militar.	La presentación de nuevas acusaciones por hechos que ya habían sido objeto de cuestionamientos anteriores, incluso después de que Pedro Castillo dejó la Presidencia y se encontraba privado de libertad, evidencia la prolongación de las acciones políticas y parlamentarias en su contra.
13	14/05/2025	Delia Milagros Espinoza Valenzuela	DC 047 (ex 594). Presunto uso de aeronaves militares para viajes con familiares.	Fue presentada varios años después de los hechos atribuidos. Puede mostrar la prolongación de las consecuencias institucionales y jurídicas de las acusaciones vinculadas al gobierno.
14	14/01/2025 y 20/03/2025	Alejandro Muñante Barrios y Alejandro Cavero Alva	DC 162 (ex 547). Hechos del 7 de diciembre de 2022, calificados como golpe de Estado; presunta rebelión y conspiración.	La presentación de esta denuncia después de la salida de Pedro Castillo de la Presidencia demuestra que las consecuencias políticas y parlamentarias de los acontecimientos del 7 de diciembre continuaron proyectándose sobre él, incluso cuando ya se encontraba fuera del ejercicio del poder. La persistencia de nuevas acciones constitucionales en torno a aquellos acontecimientos

				prolongó el escenario de confrontación política y el señalamiento contra el exmandatario. Esta actuación debe analizarse en conjunto con la sucesión de procedimientos promovidos en su contra, a fin de examinar si los mecanismos de responsabilidad constitucional fueron utilizados con criterios objetivos o terminaron convirtiéndose en instrumentos de persecución política.

La secuencia temporal constituye, por tanto, un elemento central del análisis. Antes de asumir la Presidencia, las publicaciones periodísticas examinadas lo presentaban como un candidato que no registraba procesos penales en trámite; después de asumir el gobierno, comenzaron a aparecer investigaciones fiscales y acusaciones constitucionales que comprendieron diversas imputaciones y que se extendieron durante los años posteriores.

La experiencia histórica demuestra que la justicia pierde legitimidad cuando se utiliza para perseguir políticamente en lugar de garantizar derechos. Desde un análisis comparado, al examinar la represión franquista por ejemplo, Alicia Gil Gil recoge la existencia de «acusaciones ostensiblemente falsas».[11]

Esta transformación, considerada conjuntamente con el contexto institucional, permite identificar indicios que justifican examinar una eventual utilización política del sistema de justicia. La legitimidad de las investigaciones no puede presumirse únicamente por su origen formal en una institución estatal, sino que debe apreciarse también a partir de las circunstancias de su inicio, la objetividad de sus fundamentos y el respeto de las garantías constitucionales.

Un hecho particularmente grave se relaciona con la denuncia que apertura la Carpeta Fiscal N°03-2022. Según la declaración incorporada como sustento documental, la persona a quien se atribuye la presentación de dicha denuncia manifestó

[11] Gil Gil, Alicia (2029). *La justicia de transición en España. De la amnistía a la memoria histórica*, edit. Atilier Libros jurídicos, p. 30, nota 38

expresamente que nunca la formuló y que la firma consignada en el documento no le pertenece. Es decir, el propio supuesto denunciante negó haber presentado el documento y desconoció la autenticidad de su firma, cuestionando que se hubiera utilizado su identidad para formular una denuncia en su nombre.

Pese a este cuestionamiento sobre el origen de la denuncia, esta habría sido utilizada como antecedente para impulsar una investigación por presunta organización criminal, en la que Pedro Castillo Terrones fue señalado como presunto cabecilla y se incorporó a otras personas como presuntos integrantes. De esta manera, una denuncia cuya autoría fue expresamente desconocida habría dado lugar a una investigación de graves consecuencias jurídicas, que se ha prolongado durante años y que, según los registros consultados, continúa vigente.

CARPETA FISCAL: 03-2022

SUMILLA: NIEGO VERACIDAD DE DENUNCIA

SEÑOR FISCAL DE LA SEGUNDA FISCALÍA SUPRAPROVINCIAL CORPORATIVA ESPECIALIZADA EN CRIMINALIDAD ORGANIZADA- 2DO EQUIPO

JUAN CARLOS RAMIREZ RODRIGUEZ, identificado con Documento Nacional de Identidad número 46786257 – 5, domiciliado en el Jirón Los Duraznos 150 Asentamiento Humano Canto Grande del Distrito de San Juan de Lurigancho, a usted me presento y digo:

Primero.- He tomado conocimiento, que me encuentro como DENUNCIANTE, de la organización criminal "Asesores en la Sombra" en contra de varios funcionarios que laboran en Palacio de Gobierno.

Segundo.- Se me hace mención que debo rendir mi declaración como denunciante el día cuatro (04) de marzo del presente año a las 11:00 horas de la mañana, a través de la plataforma Google-Meet, para lo cual oportunamente se me remitirá el enlace correspondiente.

Tercero.- Revisado los actuados, me he dado con la sorpresa de lo siguiente:

3.1.- En primer lugar, yo no he denunciado ni he interpuesto esta denuncia.

3.2.- Yo no conozco a las personas de **BIBERTO BENERARDO CASTILLO LEON; BEDER CAMACHO GADEA; JAIME IDROGO MEJÍA; WILSON PRETEL MOSTACERO; RODOLFO RAMÍREZ APOLINARIO; FRANCO POMALAYA NEYRA; JOSÉ LUIS CRISTOBAL QUISPE; PABLO**

3.3.- Yo no he redactado dicho documento en la que solicito se formalice denuncia penal por el delito de Organización Criminal y que da inicio a diligencias preliminares; NO ES DOCUMENTO AUTÉNTICO.

3.4.- Aparece un correo electrónico consignado en la Denuncia por el Delito de Organización Criminal como oscar_leon95@outlook.com, el cual no es mi correo personal y desconozco de quién sea.

3.5.- No tengo conocimiento en la parte final de este escrito cuando se señala que se oficie a Secretaria General de Palacio de Gobierno.

3.6.- Y por último la firma consignada en dicho documento, NO ME CORRESPONDE, ES FALSA.

Cuarto.- Señalo que no he redactado dicha denuncia, que solicito se me haga una pericia a efectos de determinarse que la firma que aparece en dicho documento no me pertenece y me someto a todo tipo de responsabilidad, de ser mi firma en dicho documento el cual no he redactado ni suscrito.

Quinto.- Solicito que se revisen las cámaras de seguridad de la Fiscalía de la fecha en que supuestamente mi persona habría dejado dicho documento, a efectos de poder identificar a o las personas que han falsificado mi firma y han redactado dicho documento consignando mi nombre y apellidos y tomando mis datos de la RENIEC, a efectos de poder hacer mi denuncia correspondiente en contra de esta o estas personas.

Lima, 25 de febrero de 2022

JUAN CARLOS RAMIREZ RODRIGUEZ
DNI 46786257

La relevancia de este hecho no puede reducirse a una simple controversia formal sobre la autenticidad de un documento. Si una persona niega haber formulado una denuncia, desconoce la firma que se le atribuye y denuncia que utilizaron su identidad, pero el documento es tramitado y da lugar a actuaciones fiscales. Se configura un cuestionamiento sustancial sobre la legitimidad del origen de esa investigación. Una denuncia cuya autoría es expresamente desconocida por la persona a quien se

atribuye no puede convertirse, sin una verificación efectiva de su autenticidad, en un instrumento válido para impulsar imputaciones penales de mayor alcance.

Esta situación plantea un cuestionamiento sustancial sobre la legitimidad del origen y desarrollo de dicha investigación: ¿cómo puede mantenerse una imputación de esta magnitud cuando la persona a quien se atribuye la denuncia afirma que nunca la presentó y desconoce la firma que aparece en ella? Corresponde determinar por qué no se esclareció previamente la autenticidad del documento.

La utilización de una denuncia cuya autoría ha sido expresamente desconocida, si se confirma que fue empleada sin verificar su autenticidad para sustentar imputaciones de organización criminal, constituye un indicio relevante de instrumentalización de los mecanismos de persecución penal en el contexto de confrontación política e institucional del gobierno de Pedro Castillo.

Pues evidencia cómo una imputación cuyo origen se encuentra cuestionado pudo proyectarse sobre investigaciones de mayor alcance contra ciudadanos que incluso nunca antes habían registrado ningún tipo de antecedente penal y buena reputación.

Esta circunstancia refuerza la hipótesis de que determinados mecanismos del sistema de justicia pudieron ser instrumentalizados con finalidades de persecución política.

Este antecedente no puede analizarse de manera aislada. Su importancia se encuentra en la relación que presenta con la sucesión de investigaciones, la diversidad de imputaciones y el contexto de confrontación institucional. Cuando una denuncia de origen cuestionado es utilizada para impulsar actuaciones de mayor alcance, se afecta no solamente la situación jurídica de la persona investigada, sino también la confianza en la objetividad y la imparcialidad de los mecanismos estatales de persecución penal.

A ello se suma la controversia constitucional relacionada con las prerrogativas del presidente en funciones, particularmente respecto del artículo 117 de la Constitución. La apertura de investigaciones y el ejercicio de las facultades fiscales debían desarrollarse dentro de los límites constitucionales aplicables al mandatario. Por ello, la evaluación no debe limitarse a establecer si existían denuncias o elementos de sospecha, sino también determinar si las autoridades respetaron las competencias,

procedimientos y garantías que regulan la investigación y eventual acusación de quien ejerce la Presidencia de la República.

La evaluación de la problemática debe circunscribirse al periodo iniciado el 28 de julio de 2021, comprendiendo, en primer lugar, las denuncias, investigaciones, procesos y medidas restrictivas de derechos relacionados con Pedro Castillo Terrones durante el ejercicio de su mandato, en el contexto de la confrontación política e institucional y de los hechos que sustentan la tesis de persecución política; en segundo lugar, los acontecimientos del 7 de diciembre de 2022 y las consecuencias jurídicas derivadas de los hechos atribuidos al exmandatario y a otras personas; y, finalmente, los hechos vinculados con las protestas y movilizaciones sociales desarrolladas durante su gobierno y aquellas que continuaron con posterioridad al 7 de diciembre de 2022, particularmente durante el año 2023.

2.2 Algunos casos de personas investigadas y procesadas en contexto de movilizaciones sociales

Las movilizaciones sociales desarrolladas durante los años 2022 y 2023 dieron lugar a numerosas intervenciones policiales, detenciones y actuaciones penales contra ciudadanos que participaron en las protestas. Estos hechos evidencian la necesidad de examinar la respuesta punitiva del Estado frente a la conflictividad social y las posibles situaciones de persecución penal vinculadas al ejercicio de la protesta.
La crisis política y social iniciada en diciembre de 2022 generó un escenario de conflictividad que tuvo repercusiones en distintas regiones del país y dio lugar a numerosas intervenciones policiales, investigaciones fiscales y procedimientos judiciales.

En ese contexto, determinadas personas fueron investigadas y procesadas por conductas atribuidas a su participación en los acontecimientos vinculados con las movilizaciones sociales. La revisión de estos casos permite advertir la necesidad de examinar individualmente las circunstancias en las que se produjeron los hechos, la naturaleza de las imputaciones y su relación con el contexto de conflictividad política y social. No puede desconocer que el ejercicio de derechos fundamentales, como la libertad de expresión, de reunión y la participación en asuntos públicos, constituye una manifestación legítima de la vida democrática.

En ese sentido, la propuesta de una medida excepcional de amnistía parte de la necesidad de evaluar una respuesta legislativa que contribuya a superar las consecuencias jurídicas de la crisis, favorezca la distensión social y permita recuperar condiciones de diálogo, pacificación, convivencia democrática y el fortalecimiento de un Estado de derecho. Su fundamento no debe radicar en desconocer los hechos ocurridos, sino en reconocer que determinados supuestos vinculados con el conflicto político y social pueden requerir un tratamiento jurídico extraordinario, en una situación excepcional, atendiendo a criterios de temporalidad, conexión con los acontecimientos de la crisis política, institucional y social, la naturaleza de las conductas y situación jurídica de las personas comprendidas.

Según información de la Defensoría del Pueblo, entre el 7 de diciembre de 2022 y el 20 de febrero de 2023 se registraron 1,327 acciones colectivas de protesta en el país. De estas, 882 correspondieron a movilizaciones, 240 a paralizaciones, 195 a concentraciones y plantones, y 10 a vigilias. Asimismo, se registraron 60 marchas por la paz. Estas cifras permiten dimensionar la extensión y diversidad de las expresiones de protesta social durante dicho periodo, así como contextualizar los acontecimientos que dieron lugar a la crisis política y social.[12]

Cuadro 1: Acciones colectivas de protesta
(Del 7 de diciembre de 2022 al 20 de febrero de 2023)

Tipo	N°
Protestas	**1327**
Movilizaciones	882
Paralizaciones	240
Concentraciones y plantones	195
Vigilias	10
Marcha por la paz	**60**

Fuente: Defensoría del Pueblo-Sistema de Monitoreo de Conflictos Sociales (Simco).

HECHOS OCURRIDOS DURANTE LAS PROTESTAS

[12] Cfr. *Defensoría del Pueblo, Crisis política y protesta social: Balance defensorial tras tres meses de iniciado el conflicto (del 7 de diciembre de 2022 al 6 de marzo de 2023), Informe Defensorial n.º 190, Lima, 2023.*

La siguiente relación presenta una reformulación de los acontecimientos registrados en distintas localidades durante las movilizaciones de diciembre de 2022 y 2023.

N.°	LUGAR	DESCRIPCIÓN REFORMULADA DE LOS HECHOS	CONSECUENCIAS
1	**Chao (La Libertad)**	Que, durante diciembre de 2022 y enero de 2023, el distrito de Chao, ubicado en la provincia de Virú, región La Libertad, fue escenario de protestas que incluyeron la interrupción del tránsito en la carretera Panamericana Norte. En ese contexto se reportaron, además, actos contra la comisaría del distrito y episodios de confrontación entre ciudadanos movilizados y agentes policiales. Como consecuencia de estos sucesos y del empleo de la fuerza, perdieron la vida dos personas. En el marco de estas investigaciones, 15 efectivos policiales fueron incorporados en calidad de investigados por los presuntos delitos de homicidio calificado y lesiones. Las diligencias comprendieron inspecciones en los lugares de los hechos y recopilación de documentación, quedando pendientes las declaraciones de los efectivos involucrados.[13]	2 ciudadanos fallecidos.[14]
2	**Andahuaylas (Apurímac)**	Que, del 10 al 13 de diciembre de 2022, la provincia de Andahuaylas registró diversos episodios de violencia, principalmente en los alrededores del aeropuerto y en otros sectores de la ciudad, donde se produjeron enfrentamientos entre manifestantes y efectivos policiales. Estos hechos dejaron dos personas fallecidas, una de ellas un adolescente de quince años, además de decenas de personas lesionadas. A estos decesos se sumaron posteriormente los ocurridos en otras localidades de Apurímac, con lo cual la cifra regional ascendió a seis víctimas mortales. Los acontecimientos fueron recogidos en documentos de la Defensoría del Pueblo, la Comisión Interamericana de	2 fallecidos en Andahuaylas; 6 en el conjunto de la región Apurímac. Decenas de heridos.

[13] Ministerio Público – Fiscalía de la Nación, «La Libertad: Eficavip realiza diligencias por protestas sociales entre diciembre de 2022 y enero de 2023», nota de prensa, 14 de agosto de 2023: https://www.gob.pe/institucion/mpfn/noticias/817954-la-libertad-eficavip-realiza-diligencias-por-protestas-sociales-entre-diciembre-de-2022-y-enero-de-2023

[14] Cfr. *Defensoría del Pueblo, Crisis política y protesta social: Balance defensorial tras tres meses de iniciado el conflicto (del 7 de diciembre de 2022 al 6 de marzo de 2023), Informe Defensorial n.º 190, Lima, 2023, p.76 -77.*

N.°	LUGAR	DESCRIPCIÓN REFORMULADA DE LOS HECHOS	CONSECUENCIAS
		Derechos Humanos y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Las investigaciones correspondientes permanecen bajo responsabilidad del Ministerio Público.[15]	
3	**Ayacucho**	Que, los días 15 y 16 de diciembre de 2022, en Huamanga, durante los acontecimientos vinculados al intento de ingreso al aeropuerto Coronel FAP Alfredo Mendívil Duarte, se emplearon armas de fuego de uso militar, incluidos fusiles de asalto de calibre 5.56 mm por parte de efectivos del Ejército y de la Policía Nacional contra personas que participaban en las movilizaciones. El resultado fue la muerte de diez civiles y más de sesenta personas heridas; la mayoría de las víctimas mortales presentaba impactos de proyectil en el tórax o la cabeza. Reportajes de investigación identificaron a integrantes de las patrullas militares que habrían efectuado disparos contra civiles que se retiraban de la zona luego del despeje de los alrededores del aeropuerto. Pese a ello, en enero de 2024 la Inspectoría General del Ejército concluyó su procedimiento interno exculpando a todos los oficiales y subalternos investigados. Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos calificó los sucesos como graves violaciones de derechos humanos y señaló que, atendiendo a las circunstancias en que ocurrieron, podrían constituir ejecuciones extrajudiciales e incluso una masacre. La investigación penal está a cargo de la Segunda Fiscalía Penal Provincial Especializada en Derechos Humanos, Interculturalidad y Delitos de Terrorismo de Ayacucho. Según la información de referencia, transcurridos más de tres años no se había emitido una sentencia firme.[16]	10 civiles fallecidos. Más de 60 heridos.[17]

[15] Cfr. *Defensoría del Pueblo, Crisis política y protesta social: Balance defensorial tras tres meses de iniciado el conflicto (del 7 de diciembre de 2022 al 6 de marzo de 2023), Informe Defensorial n.º 190, Lima, 2023.*

[16] Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2023). *Situación de derechos humanos en Perú en el contexto de las protestas sociales*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57/23, 23 de abril de 2023:

N.°	LUGAR	DESCRIPCIÓN REFORMULADA DE LOS HECHOS	CONSECUENCIAS
4	**Pichanaki (Junín)**	Que, en Pichanaki, provincia de Chanchamayo, región Junín, la noche del 15 de diciembre de 2022 arribó un contingente integrado por más de cincuenta policías y efectivos de los Sinchis de Mazamari, con apoyo de unidades del Ejército, con el propósito de despejar la carretera bloqueada por manifestantes. En las primeras horas del 16 de diciembre se produjeron enfrentamientos en el sector de Sangani, ubicado en el kilómetro 74 de la Carretera Marginal de la Selva Central, zona de conexión entre Chanchamayo y Satipo. En dichos sucesos participaron alrededor de setecientas personas movilizadas. El primer episodio dejó una persona fallecida y cinco heridas. Más tarde, durante la mañana, los incidentes se reanudaron en el mismo tramo vial y en las calles cercanas, esta vez con mayor intensidad. El balance total señalado para esa jornada fue de tres civiles muertos y 52 personas heridas: 43 manifestantes y nueve policías. Los familiares de las víctimas constituyeron la Asociación de Familiares Asesinados y Heridos del 16 de diciembre de 2022 y han denunciado presuntos actos de obstrucción a la justicia.[18]	3 civiles fallecidos. 52 heridos: 43 manifestantes y 9 policías.
		Que, entre el 8 de diciembre de 2022 y el 31	

https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/Informe-SituacionDDHH-Peru.pdf; Cfr. *Defensoría del Pueblo, Crisis política y protesta social: Balance defensorial tras tres meses de iniciado el conflicto (del 7 de diciembre de 2022 al 6 de marzo de 2023), Informe Defensorial n.º 190, Lima, 2023*

[17] Cfr. Human Rights Watch (2023): *Deterioro letal: Abusos por las fuerzas de seguridad y crisis democrática en el Perú*, 26 de abril de 2023: https://www.hrw.org/es/report/2023/04/26/deterioro-letal/abusos-por-las-fuerzas-de-seguridad-y-crisis-democratica-en-el

[18] Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2023). *Situación de derechos humanos en Perú en el contexto de las protestas sociales*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57/23, 23 de abril de 2023: https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/Informe-SituacionDDHH-Peru.pdf ; Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2023): *Observaciones sobre la situación de los derechos humanos en el contexto de las protestas en Perú (7 de diciembre de 2022–15 de septiembre de 2023)*, 18 de octubre de 2023. https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/countries/peru/Peru-Report-2023-10-18-SP.pdf

N.°	LUGAR	DESCRIPCIÓN REFORMULADA DE LOS HECHOS	CONSECUENCIAS
5	**Barrio Chino, Expansión Urbana y El Álamo (Ica)**	de enero de 2023, se produjeron incidentes y enfrentamientos en distintos tramos de la carretera Panamericana Sur. Los principales puntos señalados fueron Barrio Chino y Expansión Urbana, en el distrito de Salas, provincia de Ica, así como el sector El Álamo, situado en el distrito de Pueblo Nuevo, provincia de Chincha. Quienes ocuparon la vía eran, en su mayoría, trabajadores jornaleros vinculados a la actividad agroexportadora. El 30 de enero de 2023 se ejecutó un operativo conjunto policial y militar que permitió restablecer el tránsito por la carretera. También se reportó la intervención de grupos civiles que, según las denuncias, estarían relacionados con el sector agroindustrial y habrían ejercido violencia contra la población. Entre las consecuencias se registraron 28 jóvenes detenidos y sometidos a procesos judiciales, además de decenas de civiles con lesiones de gravedad.[19]	Decenas de civiles heridos de gravedad. 28 jóvenes detenidos y judicializados.
6	**Juliaca (Puno)**	Que, el 9 de enero de 2023, en Juliaca, durante los sucesos relacionados con el intento de toma del aeropuerto Inca Manco Cápac, agentes de la Policía Nacional realizaron disparos durante varias horas contra personas manifestantes y transeúntes que no portaban armas. El episodio ocasionó la muerte de dieciocho civiles, incluidos tres menores de edad, y de un efectivo policial, además de más de cien personas heridas. Por su número de víctimas, este hecho es identificado como el episodio más letal del ciclo de protestas y es conocido como la masacre de Juliaca. Human Rights Watch	18 civiles y 1 policía fallecidos. Más de 100 heridos.

[19] Cfr. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2023): *Observaciones sobre la situación de los derechos humanos en el contexto de las protestas en Perú (7 de diciembre de 2022–15 de septiembre de 2023)*, 18 de octubre de 2023. https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/countries/peru/Peru-Report-2023-10-18-SP.pdf
Ministerio del Interior (2023): «Ica: Poder Judicial dicta 4 meses de prisión preventiva contra 7 detenidos durante bloqueos en la Panamericana Sur», 29 de enero de 2023. https://www.gob.pe/institucion/mininter/noticias/694138-ica-poder-judicial-dicta-4-meses-de-prision-preventiva-contra-7-detenidos-durante-bloqueos-en-la-panamericana-sur

N.°	LUGAR	DESCRIPCIÓN REFORMULADA DE LOS HECHOS	CONSECUENCIAS
		examinó más de 37 horas de registros audiovisuales y peritajes balísticos, y sostuvo que las muertes podrían configurar ejecuciones extrajudiciales o arbitrarias. Asimismo, Amnistía Internacional, en el informe «¿Quién disparó la orden? Responsabilidad de la cadena de mando por muertes y lesiones en protestas en Perú», advirtió que la participación de jefaturas de fuerzas especiales que también habían intervenido meses antes en Andahuaylas apuntaría a la reiteración de decisiones operativas, pese a las alertas formuladas previamente por organismos de derechos humanos. Las diligencias fiscales continúan en las fiscalías especializadas en derechos humanos. De acuerdo con la información de referencia, todavía no se había logrado la identificación y sanción penal de los autores materiales ni de quienes integrarían la cadena de mando.[20]	
7	**Cusco**	Que, el 11 de enero de 2023, durante las movilizaciones realizadas en los alrededores del aeropuerto Alejandro Velasco Astete, en la ciudad del Cusco, murió Jlinner Remo Candia Guevara, de cincuenta años, dirigente de la comunidad campesina Urinsaya Ccollana, ubicada en la provincia de Anta. La causa de su muerte fue una lesión en el tórax ocasionada por un proyectil de arma de fuego. En esa misma jornada se reportaron otras 22 personas heridas, entre civiles que participaban en las protestas y efectivos policiales. La investigación de estos hechos	1 civil fallecido. 22 heridos, entre manifestantes y policías.

[20] Cfr. Defensoría del Pueblo (2023), *Informe Defensorial n.º 190: Crisis política y protesta social: Balance defensorial tras tres meses de iniciado el conflicto (7 de diciembre de 2022 al 6 de marzo de 2023)*, pp. 76-77, disponible en: https://www.defensoria.gob.pe/informes/informe-defensorial-n-190/; Amnistía Internacional (18 de julio de 2024), *Perú: ¿Quién disparó la orden? Responsabilidad de la cadena de mando por muertes y lesiones en protestas en Perú*, disponible en: https://www.amnesty.org/es/documents/amr46/8249/2024/es/; Human Rights Watch (26 de abril de 2023), *Deterioro letal: Abusos por las fuerzas de seguridad y crisis democrática en el Perú*, disponible en: https://www.hrw.org/es/report/2023/04/26/deterioro-letal/abusos-por-las-fuerzas-de-seguridad-y-crisis-democratica-en-el; Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2023), *Situación de derechos humanos en Perú en el contexto de las protestas sociales*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57/23, pp. 40, 43-46 y 76-77, disponible en: https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/Informe-SituacionDDHH-Peru.pdf.

N.°	LUGAR	DESCRIPCIÓN REFORMULADA DE LOS HECHOS	CONSECUENCIAS
		corresponde a las fiscalías especializadas en derechos humanos del distrito fiscal del Cusco.[21]	
8	**Lima**	Que, en Lima Metropolitana, las movilizaciones tuvieron como principal expresión la denominada «Toma de Lima», que comenzó el 19 de enero de 2023. A la capital llegaron miles de ciudadanos procedentes de distintas regiones del sur andino, quienes reclamaban justicia por las personas fallecidas durante las protestas regionales y exigían el cierre del Congreso. En ese contexto se produjo la muerte del primer manifestante en la capital y se registraron decenas de heridos. También se formularon denuncias sobre la presunta participación de agentes policiales vestidos de civil que habrían realizado disparos contra los movilizados, versión que fue negada públicamente por el entonces Ministerio del Interior. Posteriormente, el 21 de enero de 2023, la Policía intervino la Universidad Nacional Mayor de San Marcos con más de quinientos efectivos y vehículos blindados, para retirar y detener a las personas que se encontraban alojadas en el campus. La Defensoría del Pueblo expresó cuestionamientos por la limitada eficacia de los procesos de hábeas corpus promovidos en favor de los detenidos. Las protestas volvieron a convocarse mediante la Segunda y la Tercera Toma de Lima, lo que reflejó que persistían tanto la conflictividad social como los reclamos de justicia surgidos desde diciembre de 2022.[22]	1 manifestante fallecido en el contexto descrito. Decenas de heridos.

[21] Cfr. Federación Internacional por los Derechos Humanos (FIDH) y Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH) (2024): *Perú en la mira por crímenes de lesa humanidad: asesinatos y represión sistemática en protestas de 2022-2023*, ficha n.º 38, «Remo Jlinner Candia Guevara», pp. 29-30, disponible en: https://www.fidh.org/IMG/pdf/peru_en_la_mira_por_crimenes_de_lesa_humanidad__asesinatos_y_represion_sistematica_en_protestas_de_2022_2023.pdf; Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2023): *Situación de derechos humanos en Perú en el contexto de las protestas sociales*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57/23, pp. 40, 43-46 y 76-77, disponible en: https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/Informe-SituacionDDHH-Peru.pdf.

[22] Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2023): *Situación de derechos humanos en Perú en el contexto de las protestas sociales*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57/23, 23 de abril de 2023, pp. 40, 43-46 y

N.°	LUGAR	DESCRIPCIÓN REFORMULADA DE LOS HECHOS	CONSECUENCIAS

En ese contexto, se presentan algunos casos documentados que permiten dimensionar las consecuencias judiciales que afrontaron las personas involucradas.

N.º	Persona o grupo	Expediente, carpeta fiscal o actuación	Hechos y contexto de vinculación con la crisis	Situación jurídico-procesal
1	Joel Vega Muñoz; Wilber Huamani Flores; Felimón Huamani Medina; Yony Mendoza Llamocca; Junior Alexander Guzmán Castillo; Ezequiel Benedicto Fernández Ronce	Exp. N.º 00419-2023-89-1401-JR-PE-02 – Ica.	Intervención policial durante una protesta en Expansión Urbana, Ica, el 25 de enero de 2023. Los afectados refieren detención y golpes.	Según la carta presentada por los afectados, permanecieron nueve meses con prisión preventiva y posteriormente fueron liberados. La carta señala que la Fiscalía formuló acusación y solicitó 16 años de pena para cada uno.
2	Vladimir Francois Molina Espinoza	Exp. N.º 05413-2023-1-1826-JR-PE-20 – Lima.	Hechos atribuidos por la Fiscalía durante la movilización denominada «Toma de Lima 3», el 22 de julio de 2023, en la Plaza San Martín.	Se dictaron nueve meses de prisión preventiva, medida confirmada por la Sala de Apelaciones mediante Resolución N.º 02, de 30 de octubre de 2023.
3	Luis Hugo Cruz Layme	Carpeta Fiscal N.º 506014507-2023-2133-0 –	Hechos atribuidos el 29 de julio de 2023 durante manifestaciones en	Se formalizó y continuó investigación preparatoria por presuntos disturbios y

76-77, especialmente párrs. 208-211, disponible en: https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/Informe-SituacionDDHH-Peru.pdf; Defensoría del Pueblo (2023): *Informe Defensorial n.º 0001-2023-DP/AAC: El proceso constitucional de hábeas corpus en contextos de protestas sociales*, disponible en: https://www.defensoria.gob.pe/informes/informe-defensorial-n-0001-2023-dp-aac/.

		Lima.	las inmediaciones de las plazas Dos de Mayo y Bolognesi.	violencia o resistencia a la autoridad.
4	Jean Marco Inga; Miriam Abigail Candote Chávez; Rosalinda Rodríguez Huanca; Mónica Leticia Atencia Jara; Esteban Samuel Godofredo Gonzalo; Jairo Ore Torres; Luis Abel Barbarán Rimachi; Roly Karen Salinas; Lucía García Arenas; Janet Rosmeri Rodríguez Huanca y otras personas comprendidas	Carpeta Fiscal N.º 919-2023-1FPCPLBRJM-2D – San Marcos. Requerimiento de elevación de actuados de 12 de diciembre de 2023.	Investigación por presunta usurpación agravada, a raíz de hechos ocurridos en la residencia universitaria de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos el 13 de julio de 2022.	La Fiscalía Superior declaró infundado el requerimiento de elevación y confirmó la disposición de archivo. Se consigna como investigación archivada, no como condena ni proceso penal vigente.

2.3 Hechos y vulneraciones de derechos fundamentales documentados por la Defensoría del Pueblo durante las movilizaciones sociales posteriores al 7 de diciembre de 2022

Tras los acontecimientos del 7 de diciembre de 2022, que culminaron con la detención de Pedro Castillo Terrones y la declaración de vacancia presidencial, se desencadenó un periodo de intensas movilizaciones sociales en diversas regiones del país.

Durante estas jornadas, distintos sectores de la población expresaron diversas demandas políticas e institucionales, entre ellas, la restitución de Castillo en la Presidencia, la renuncia de Dina Boluarte, quien asumió el cargo tras la decisión del Congreso, el adelanto de elecciones generales, rechazo a la inestabilidad política y la renovación de la representación política; asimismo, otros sectores exigían una nueva Constitución.

En este contexto, según la Defensoría del Pueblo, se registró 67 personas fallecidas y 1785 heridos.[23] El Informe Defensorial N° 190 documentó enfrentamientos entre la ciudadanía y las fuerzas del orden, así como fallecimientos en distintas regiones del país. En el apartado referido al uso de la fuerza se identificaron víctimas en Apurímac, Ayacucho, Junín, Arequipa, Puno, Cusco, La Libertad y Lima[24].

Por su parte, el Informe Especial N° 09-2023-DP-DMNPT advirtió sobre presuntas vulneraciones de derechos fundamentales en el marco de las intervenciones policiales, relacionadas con la aplicación irregular de los procedimientos de control de identidad, la privación arbitraria de la libertad, los tratos contrarios a la dignidad de las personas y el incumplimiento de las garantías correspondientes a quienes se encontraban bajo custodia policial[25].

2.4 Detenciones y tutela de los derechos fundamentales durante las movilizaciones

Otro elemento que permite dimensionar las consecuencias jurídicas derivadas de las movilizaciones sociales posteriores al 7 de diciembre de 2022 se encuentra en el Informe Defensorial N.° 0001-2023-DP/AAC, elaborado por la Defensoría del Pueblo. El informe examinó la efectividad del proceso constitucional de *hábeas corpus* frente a las detenciones producidas en el contexto de las protestas sociales y puso especial

---

[23] Cfr. Defensoría del Pueblo, *El proceso constitucional de hábeas corpus en contextos de protestas sociales*, Informe Defensorial n.º 0001-2023-DP/AAC, Lima, 2023, p. 3.

[24] Cfr. *Defensoría del Pueblo, Crisis política y protesta social: Balance defensorial tras tres meses de iniciado el conflicto (del 7 de diciembre de 2022 al 6 de marzo de 2023), Informe Defensorial n.º 190, Lima, 2023, p. 30: « 4.2.1 Uso de la fuerza por parte de la PNP y las FFAA En el marco de los estados de emergencia se han suscitado distintos enfrentamientos entre las fuerzas del orden y la ciudadanía, concentrados principalmente en las siguientes zonas: Andahuaylas (Apurímac): pérdida de 6 vidas humanas, entre las que se encontraba un adolescente de 15 años (DAQ) y uno de 16 años (RPML); Ayacucho: 10 vidas humanas, entre ellos, un adolescente de 15 años (CMRA); Pichanaqui (Junín): 3 vidas humanas; Arequipa: 3 personas; Juliaca (Puno): 18 personas, de los cuales 3 eran menores de edad; (Carabaya, Puno): 2; (Ilave, Puno): 1; Cusco: 2 vidas humanas. Virú (La Libertad): 2 personas; Lima: 1 persona. Todas esas muertes46 vienen siendo investigadas por el Ministerio Público y ha dado lugar a algunas denuncias por un aparente uso indiscriminado».*

[25] Cfr. Defensoría del Pueblo, *Figuras legales de privación de libertad utilizadas por la Policía Nacional en el contexto de las protestas sociales y vulneración de derechos*, Informe Especial n.º 09-2023-DP-DMNPT, Lima, 2023, p. 16-22.

atención en el operativo realizado en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos el 21 de enero de 2023.[26]

En dicho operativo fueron detenidas 193 personas, entre ellas estudiantes, mujeres incluidas dos mujeres gestantes, una niña, personas adultas mayores, personas con discapacidad, dirigentes sindicales e integrantes de comunidades campesinas e indígenas. La Defensoría también registró la presentación de diversas demandas de hábeas corpus como consecuencia de estas detenciones y examinó las dificultades identificadas en la tutela judicial de la libertad personal.[27]

Desde una perspectiva de análisis objetivo, las movilizaciones sociales y las expresiones a favor y de oposición al Gobierno de turno constituyen manifestaciones de la pluralidad política y social. En el Perú, sectores de oposición también se movilizaron antes del 7 de diciembre de 2022, sin que se registraran consecuencias fatales como las ocurridas tras esa fecha, cuando las protestas se intensificaron y derivaron en la pérdida de vidas humanas y personas heridas.

2.5 Pronunciamientos internacionales y consecuencias judiciales en el caso de Pedro Castillo

Asimismo, debe tenerse en cuenta la Opinión N° 78/2025, emitida por el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de las Naciones Unidas respecto de José Pedro Castillo Terrones. Luego de examinar los argumentos expuestos por las partes, el Grupo de Trabajo concluyó que no se había seguido el procedimiento adecuado y que

---

[26] Cfr. Defensoría del Pueblo, *El proceso constitucional de hábeas corpus en contextos de protestas sociales*, Informe Defensorial n.º 0001-2023-DP/AAC, Lima, 2023, p. 29.

[27] Cfr. Defensoría del Pueblo, *El proceso constitucional de hábeas corpus en contextos de protestas sociales*, Informe Defensorial n.º 0001-2023-DP/AAC, Lima, 2023, p. 29: *«Resaltan las detenciones efectuadas en la UNMSM el 21 de enero de 2023, por el elevado número de personas que resultaron detenidas ese día y por la presentación de varias demandas de hábeas corpus como consecuencia de tales hechos»;* y p. 30: *«Como resultado del operativo fueron detenidas 193 personas, incluyendo estudiantes, mujeres (dos de ellas gestantes), una niña, personas adultas mayores, personas con discapacidad y con prescripción médica, dirigentes sindicales, e integrantes de comunidades campesinas e indígenas, que tenían como lenguas maternas al quechua y al aimara. Según se difundió en varios medios de comunicación, varias de estas personas habrían sido obligadas a estar arrodilladas y echadas boca abajo, mientras que se requisaba sus pertenencias».*

se había vulnerado el debido proceso al no haber observado determinadas garantías constitucionales.[28]

En dicha Opinión, el Grupo de Trabajo examinó también los argumentos relacionados con el pronunciamiento televisado y la proclama del 7 de diciembre de 2022, particularmente desde dos aspectos: la posible relación de dicha intervención con el ejercicio de la libertad de expresión y su naturaleza como acto político, así como los cuestionamientos sobre la legalidad de la detención y la utilización de la proclama como justificación de las actuaciones posteriores de las autoridades.

1) Calificación como ejercicio de la libertad de expresión y acto simbólico

En el análisis de la categoría II, referida a la detención derivada del ejercicio de derechos y libertades fundamentales, se recogieron los planteamientos de la defensa, entre los cuales destacan los siguientes aspectos:[29]

- Libertad de expresión y discurso político: se sostuvo que el mensaje emitido por televisión, aproximadamente a las 11:30 horas, constituyó una manifestación de la libertad de expresión y de la opinión política del entonces mandatario.

- Carácter simbólico y ausencia de eficacia jurídica: se sostuvo que la proclama no tuvo eficacia ni validez como acto formal de Estado, dado que no estuvo acompañada ni respaldada por un decreto supremo ni contó con la refrendación ministerial exigida por el artículo 120 de la Constitución Política del Perú. Desde esta perspectiva, se planteó que constituía fundamentalmente una declaración o propuesta política de carácter simbólico, formulada en medio del enfrentamiento con el Parlamento.

2) Cuestionamientos sobre la legalidad de la detención y la utilización de la proclama como justificación

[28] Cfr. Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, *Opinión núm. 78/2025, relativa a José Pedro Castillo Terrones (Perú)*, aprobada en su 104.º período de sesiones, 10 a 14 de noviembre de 2025, A/HRC/WGAD/2025/78, 4 de junio de 2026, párrafos 105, 106 y 109-110.

[29] Cfr. Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, Opinión núm. 78/2025, relativa a José Pedro Castillo Terrones (Perú), aprobada en su 104.º período de sesiones, 10 a 14 de noviembre de 2025, A/HRC/WGAD/2025/78, 4 de junio de 2026, párrs. 105, 106 y 109-110.

A partir de dicha consideración formal, se plantearon cuestionamientos sobre los fundamentos jurídicos de la detención y la utilización de la proclama como justificación de la intervención de las autoridades. Entre estos aspectos destacan:

- Ausencia de ejecución material inmediata: se sostuvo que una alocución verbal, desprovista de refrendación ministerial o de ejecución material mediante disposiciones normativas, no configuraba por sí sola una situación de flagrancia que justificara desconocer las garantías y prerrogativas constitucionales aplicables al entonces presidente de la República, particularmente las relacionadas con el antejuicio político previsto en el artículo 99 de la Constitución.

- Instrumentalización del discurso: se cuestionó que la emisión de la proclama hubiera operado como desencadenante o justificación utilizada por las autoridades para concretar la destitución del entonces mandatario y su posterior detención policial inmediata.

Cabe precisar que, respecto de la categoría II, el Grupo de Trabajo no alcanzó una determinación debido a la división de sus integrantes. Por tanto, los argumentos relativos al ejercicio de la libertad de expresión y al carácter simbólico de la proclama deben distinguirse de las conclusiones institucionales del organismo.

En dicho pronunciamiento se identificaron cuestionamientos relacionados con las garantías que integran un juicio justo, particularmente en lo referido a la presunción de inocencia, el derecho a ser juzgado por un tribunal competente y el derecho a una defensa adecuada. En consecuencia, calificó la privación de libertad de José Pedro Castillo Terrones como arbitraria, al considerar que contravenía los artículos 3, 9, 10 y 11 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y los artículos 9 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.[30]

El Grupo de Trabajo pide al Estado peruano remediar su situación sin dilación, considera que el remedio adecuado sería ponerlo «inmediatamente en libertad» y concederle «el derecho efectivo a obtener una indemnización y otros tipos de reparación», e instó a investigar de manera exhaustiva e independiente las

[30] Cfr. Ibíd., párrs. 105, 106 y 109-110.

circunstancias de la privación de libertad y a adoptar medidas contra los responsables.[31]

Respecto de la categoría III, el Grupo de Trabajo identificó vulneraciones al debido proceso, entre ellas, la afectación de la presunción de inocencia por declaraciones de autoridades que anticipaban la culpabilidad del entonces presidente; las restricciones al derecho a contar con un abogado de confianza, así como la designación de un defensor público sin tiempo ni documentación suficiente para preparar su defensa durante la audiencia del 15 de diciembre de 2022. También advirtió actos de intimidación contra sus abogados.[32]

Un ejemplo de la dimensión de las consecuencias derivadas de esta crisis puede apreciarse en su tratamiento en el ámbito penal. En la Sentencia recaída en el Expediente N.° 39-2022, Resolución N.° 200, de fecha 4 de diciembre de 2025, la Sala Penal Especial de la Corte Suprema condenó a José Pedro Castillo Terrones y otros implicados, por el delito de conspiración para la rebelión.[33]

Al reconstruir el contexto previo a los hechos del 7 de diciembre, la sentencia recoge, al reseñar los alegatos de la defensa de Castillo Terrones, que las reuniones sostenidas en esos días se desarrollaron en un escenario de crisis política ante la citación del Congreso para dicha fecha.[34]

2.6 Valoración conjunta de la evidencia y necesidad de una respuesta legislativa

En conjunto, los informes oficiales revisados evidencian que la crisis presentada durante el gobierno de Pedro Castillo, evidencia consecuencias que trascendieron el ámbito estrictamente político e institucional y se prolongaron en el ámbito social, penal y judicial. Las detenciones, investigaciones y procesos registrados durante las

[31] Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, Opinión núm. 78/2025 relativa a José Pedro Castillo Terrones (Perú), A/HRC/WGAD/2025/78, adoptada el 14 de noviembre de 2025 en el 104.º período de sesiones (versión editada anticipada de 4 de junio de 2026), párrafo 110 a 112. Disponible en el sitio web de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
[32] Cfr. Ibid.
[33] Cfr. Sala Penal Especial de la Corte Suprema de Justicia de la República, Sentencia, Resolución N.° 200, de 4 de diciembre de 2025, Expediente N.° 39-2022.

[34] Cfr. Ibíd.

movilizaciones posteriores muestran que los efectos de la crisis alcanzaron a un número significativo de personas y permanecieron en el tiempo.

Este antecedente permite advertir cómo una crisis que se desenvolvió inicialmente en el ámbito político e institucional terminó generando consecuencias en el ámbito penal para las personas vinculadas con los hechos de dicho periodo. Situación que generó alta polarización, descontento social, rechazo a la representación política y sectores muy divididos.

En este contexto se plantea la presente iniciativa de amnistía, como una medida excepcional orientada a superar las consecuencias jurídicas derivadas de un periodo específico de crisis política, social; y, favorecer la recuperación de condiciones de convivencia democrática, dentro de los alcances y exclusiones que establezca la ley.

La evidencia expuesta permite advertir que las consecuencias jurídicas del periodo de conflictividad política e institucional iniciado en 2021 trascienden los acontecimientos del 7 de diciembre de 2022. En ese contexto, corresponde establecer una respuesta legislativa excepcional que permita atender las situaciones derivadas de dicho periodo, bajo criterios objetivos y generales, orientados a garantizar que la ley alcance a quienes se encuentren comprendidos en sus disposiciones, sin privilegios personales ni afectación de las exclusiones establecidas por el ordenamiento jurídico.

Esta situación evidencia la existencia de consecuencias jurídicas, derivadas de un periodo excepcional de conflictividad política y social, que requieren una respuesta legislativa orientada a contribuir a su superación y a favorecer la convivencia democrática, mediante el tratamiento jurídico de los hechos comprendidos en la presente iniciativa.

III. OBJETIVOS GENERALES Y ESPECIFICOS

1) Objetivo General

Conceder medida excepcional de amnistía respecto de los hechos de naturaleza penal directamente vinculados con la crisis política e institucional desarrollada durante el gobierno de Pedro Castillo Terrones, desde el 28 de julio de 2021 hasta el día anterior

a la aprobación de la presente ley, comprendiendo las investigaciones, procesos y condenas relacionados con actuaciones de persecución política contra el entonces presidente de la República, así como aquellos derivados de las protestas y movilizaciones sociales desarrolladas en el mismo contexto, particularmente los acontecimientos del 7 de diciembre de 2022 y sus consecuencias posteriores, con la finalidad de superar los efectos jurídicos de dicha conflictividad y contribuir a la pacificación y convivencia democrática, conforme a los límites y exclusiones establecidos por ley.

2) Objetivos Específicos

a) Comprender los hechos y las imputaciones penales vinculados con las actuaciones de persecución política contra Pedro Castillo Terrones durante el ejercicio de su mandato presidencial, incluyendo las investigaciones fiscales y procesos judiciales relacionados con dicho contexto, sin distinción de posición política o ideológica.

b) Comprender los hechos de naturaleza penal derivados de las protestas y movilizaciones sociales vinculadas con la crisis política e institucional del gobierno de Pedro Castillo, desarrolladas antes, durante y después del 7 de diciembre de 2022, incluyendo sus consecuencias durante el año 2023.

c) Establecer los alcances y efectos jurídicos de la amnistía respecto de las investigaciones, procesos y condenas correspondientes a los hechos comprendidos en la presente ley.

d) Contribuir a superar las consecuencias jurídicas derivadas de la crisis política, institucional y social del periodo comprendido en la iniciativa, favoreciendo la pacificación y la convivencia democrática.

e) Establecer las exclusiones y límites de aplicación de la amnistía, en observancia de la Constitución Política y de las obligaciones internacionales del Estado peruano.

IV. FUNDAMENTOS DE LA INICIATIVA

La amnistía constituye una institución jurídica que puede ser considerada como instrumento excepcional para superar situaciones de profunda confrontación política e institucional, siempre que su aplicación no implique desconocer las obligaciones internacionales de investigación y sanción de los crímenes más graves.

El Diccionario de la Real Academia Española define la amnistía como el «olvido legal de delitos, que extingue la responsabilidad de sus autores».[35] Desde el punto de vista jurídico, esta institución constituye una potestad legislativa de carácter excepcional que permite extinguir la responsabilidad penal respecto de determinados hechos, conforme a los supuestos y límites establecidos por la ley.

Históricamente, la amnistía ha sido empleada como un instrumento jurídico y político para contribuir a la superación de períodos de confrontación y favorecer la pacificación social. Sus efectos pueden comprender la exclusión de la persecución penal o la extinción de las consecuencias de una condena respecto de los hechos expresamente comprendidos en la norma. Por ello, su concesión requiere una delimitación precisa de su ámbito de aplicación y el respeto de los límites constitucionales y de las obligaciones internacionales del Estado.[36]

Al respecto, Michael P. Scharf, en su estudio «La excepción de amnistía en la jurisdicción de la Corte Penal Internacional», sostiene que la existencia de la Corte Penal Internacional no elimina la posibilidad de utilizar las amnistías como parte de los mecanismos destinados a poner fin a situaciones de conflicto y alcanzar la estabilidad política. El autor distingue entre aquellas amnistías acompañadas de mecanismos de verdad, reparación y rendición de cuentas, y aquellas que únicamente buscan garantizar el olvido de los hechos, considerando que las primeras merecen un tratamiento jurídico diferenciado.[37]

---

[35] Cfr. Real Academia Española, Diccionario de la lengua española, voz «amnistía», definición reproducida en Alfredo Torres Argüelles, Repensando las amnistías en procesos transicionales (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2015), apartado 2.1, «Definición», pag. 37.

[36] Cfr. Alfredo Torres Argüelles (2015), *Repensando las amnistías en procesos transicionales*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, apartado 2.1, «Definición» pag. 37.

[37] SCHARF, Michael P. «La excepción de amnistía en la jurisdicción de la Corte Penal Internacional», Cornell International Law Journal, vol. 32, n.º 3, 1999, pp. 154-155.

Este planteamiento resulta relevante para examinar las consecuencias políticas, institucionales y jurídicas del periodo iniciado el 28 de julio de 2021, comprendiendo los acontecimientos del 7 de diciembre de 2022 y sus efectos posteriores.

En ese contexto, corresponde evaluar la procedencia de medidas legislativas excepcionales que permitan abordar las consecuencias jurídicas de los acontecimientos producidos durante dicho periodo. Una evaluación integral de la situación jurídica de Pedro Castillo Terrones y de los demás ciudadanos que pudieran encontrarse comprendidas en los supuestos de la presente iniciativa, diferenciando la responsabilidad penal individual de las posibles afectaciones a las garantías constitucionales producidas en el contexto de confrontación entre los poderes del Estado.

La iniciativa de amnistía busca responder legislativamente a determinadas consecuencias jurídicas de la crisis política e institucional iniciada en 2021, cuya evolución estuvo marcada por la confrontación entre el Poder Ejecutivo y el Congreso, las controversias sobre la legitimidad política del gobierno de Pedro Castillo, las investigaciones penales contra el entonces presidente, los acontecimientos del 7 de diciembre de 2022 y las posteriores protestas sociales.

La crisis política e institucional que se agudizó durante el gobierno de Pedro Castillo Terrones, desde julio de 2021, estuvo marcada por reiterados intentos de vacancia presidencial y la apertura de múltiples investigaciones fiscales contra el entonces mandatario. El archivo de diversas carpetas fiscales por insuficiencia de elementos de convicción constituye un antecedente que debe ser considerado en el examen de la tesis de persecución política e instrumentalización de la justicia penal que sustenta esta iniciativa, sin que todas las investigaciones respondieron a una motivación política.

Este escenario de confrontación precedió a la proclama del 7 de diciembre de 2022 con la lectura de un discurso que ha dado lugar a una sentencia por conspiración para la rebelión; y, debe considerarse para comprender el contexto político en el que se produjo.

Tras estos acontecimientos, la crisis se extendió a las calles, donde manifestantes y ciudadanos sufrieron graves afectaciones a sus derechos fundamentales. La

persecución penal de determinadas conductas vinculadas a las protestas, junto con los hechos de violencia y las denuncias de uso excesivo de la fuerza estatal, profundizó la conflictividad social y las demandas de justicia.

Sin embargo, el ámbito de la iniciativa no se limita a los acontecimientos posteriores al 7 de diciembre de 2022. Durante el gobierno de Pedro Castillo también se produjeron movilizaciones sociales y actuaciones de persecución penal contra ciudadanos por hechos relacionados con dichas manifestaciones, en un escenario de confrontación política e institucional. Por consiguiente, corresponde considerar tanto las consecuencias jurídicas vinculadas con ese primer periodo como aquellas relacionadas con los acontecimientos del 7 de diciembre y las protestas posteriores, sin que la sola coincidencia temporal determine automáticamente la aplicación de la amnistía.

En este contexto, la presente iniciativa concede una amnistía excepcional para atender las consecuencias penales vinculadas a la crisis política y social, con criterios de aplicación definidos y respeto de los derechos de las víctimas y de las obligaciones constitucionales e internacionales del Estado.

Este planteamiento encuentra un referente doctrinal en Kai Ambos, quien advierte: «Quién en este contexto aboga por una amnistía, debe demostrar que la misma es oportuna y necesaria para una transición pacífica, al final de la cual debe erigirse un Estado democrático». [38] La experiencia histórica examinada evidencia que las transiciones democráticas se encuentran condicionadas por las heridas de los conflictos políticos y por las decisiones adoptadas para superarlos.[39]

La crisis política e institucional que atravesó el Perú exige examinar sus consecuencias desde una perspectiva constitucional, democrática y jurídica, considerando la necesidad de recuperar la convivencia nacional y restablecer condiciones de estabilidad institucional.

[38] Cfr. Kai Ambos, prólogo a Alicia Gil Gil, *La justicia de transición en España*. *De la amnistía a la memoria histórica (*Barcelona: Atelier, 2009), p. 17.

[39] Cfr. Alicia Gil Gil, La justicia de transición en España. De la amnistía a la memoria histórica (Barcelona: Atelier, 2009), p. 26

Ninguna democracia puede consolidarse si las imputaciones carecen de sustento o si se desconocen las garantías constitucionales. Desde esta perspectiva, el debate sobre una amnistía excepcional debe considerar la necesidad de contribuir a superar la confrontación política, con respeto a los derechos de todas las personas, a las víctimas y a las obligaciones internacionales del Estado peruano.

Al respecto, Helmut Gropengießer y Jörg Meißner, en su trabajo *«Las amnistías y el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional»* desarrollan una concepción amplia de justicia que permite considerar los esfuerzos dirigidos a alcanzar la paz y la reconciliación social. Los autores señalan expresamente que el Estatuto de Roma «no está basado en el paradigma de los opuestos de paz o justicia, sino en un concepto más amplio de justicia que incluye los esfuerzos para lograr una sociedad pacífica, la cual es un prerrequisito indispensable para un equilibrio justo de intereses»[40].

Este planteamiento doctrinario permite sostener que la respuesta del Estado frente a una crisis política no debe examinarse exclusivamente desde la dimensión sancionadora, sino también considerando los mecanismos institucionales que puedan contribuir a superar sus consecuencias y reconstruir la convivencia democrática.

En tal sentido, la amnistía constituye una institución cuya eventual aplicación requiere una justificación legislativa suficiente, una delimitación objetiva de los hechos comprendidos y una evaluación individualizada de las situaciones jurídicas alcanzadas, dentro de los limites establecidos por el orden constitucional y las obligaciones internacionales.

4.1 Fundamentos constitucionales de la amnistía

La Constitución Política del Perú reconoce la facultad del Congreso de la República para conceder amnistías. En ese sentido, es una competencia que se encuentra prevista en el artículo 102, inciso 5, establece lo siguiente: *«Son atribuciones del Congreso: […] 5) Ejercer el derecho de amnistía»*[41]. Cabe precisar que, antes de la

[40] GROPENGIEßER, Helmut y MEIßNER, Jörg. «Las amnistías y el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional», en ¿Son compatibles las amnistías y la Corte Penal Internacional?, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2018, p. 70.
[41] Constitución Política del Perú, art. 102, inc. 5.

reforma constitucional, dicha atribución se encontraba regulada en el inciso 6 del artículo 102.[42]

Con referencia a las garantías constitucionales que rigen en la administración de justicia dentro de un Estado de Derecho, el artículo 139, inciso 13, de la Constitución le consagra eficacia jurídica a la amnistía, al establecer que esta al igual que el indulto, el sobreseimiento definitivo y la prescripción, adquieren la autoridad de cosa juzgada; es en ese sentido que refiere: *«Son principios y derechos de la función jurisdiccional: […] 13) La prohibición de revivir procesos fenecidos con resolución ejecutoriada. La amnistía, el indulto, el sobreseimiento definitivo y la prescripción producen los efectos de cosa juzgada»*[43].

La articulación de ambos preceptos permite identificar el reconocimiento constitucional de la facultad del Congreso para conceder amnistías; y, determina las consecuencias jurídicas que esta institución genera en el ámbito jurisdiccional. En consecuencia, ambos preceptos constitucionales son la base jurídica de la presente propuesta legislativa.

Los artículos 78[44], 85[45] y 89 del Código Penal regulan los efectos extintivos de la amnistía sobre la acción penal y la pena, según corresponda. En este marco, el artículo 89 establece que: «*La amnistía elimina legalmente el hecho punible a que se refiere e implica el perpetuo silencio respecto a él».*[46]

Por su parte, el Tribunal Constitucional ha precisado que el ejercicio del derecho de amnistía constituye una competencia jurídico-constitucional del Congreso, sujeta a límites formales y materiales. En primer lugar, el respeto del procedimiento legislativo, la generalidad y abstracción de la ley, conforme al artículo 103 de la Constitución, y el

[42] Constitución Política del Perú, texto anterior a la reforma constitucional, art. 102, inc. 5
[43] Constitución Política del Perú, art. 139, inc. 13

[44] Perú, Decreto Legislativo N.° 635, Código Penal, artículo 78: «*Causales de extinción. La acción penal se extingue: 1. Por muerte del imputado, prescripción, amnistía y el derecho de gracia. 2. Por autoridad de cosa juzgada. 3. En los casos que sólo proceda la acción privada, ésta se extingue, además de las establecidas en el numeral 1, por desistimiento o transacción.»*
[45] Perú, Decreto Legislativo N.° 635, Código Penal, artículo 85: *«Extinción de la ejecución de la pena. Casos. La ejecución de la pena se extingue: 1. Por muerte del condenado, amnistía, indulto y prescripción; 2. Por cumplimiento de la pena; 3. Por exención de pena; y 4. Por perdón del ofendido en los delitos de acción privada».*
[46] Perú, Decreto Legislativo N.° 635, Código Penal, artículo 89, «Amnistía e indulto. Efectos»: *«La amnistía elimina legalmente el hecho punible a que se refiere e implica el perpetuo silencio respecto a él. El indulto suprime la pena impuesta.»*

principio de igualdad jurídica; entre los segundos, las obligaciones internacionales del Estado peruano en materia de derechos humanos.[47]

Desde este contexto, corresponde examinar la medida propuesta atendiendo a su naturaleza excepcional. Es importante, tener presente que la amnistía no constituye un derecho subjetivo de las personas que eventualmente se encuentren comprendidas en ella, sino una facultad constitucional cuyo ejercicio corresponde al Congreso de la República.

4.2 Parámetros constitucionales y convencionales para el ejercicio de la amnistía.

El ejercicio de la potestad de amnistía se encuentra sujeto a límites constitucionales y convencionales. Ello significa que, el legislador debe respetar la dignidad humana, el principio de igualdad, los derechos fundamentales y las obligaciones internacionales del Estado peruano en materia de derechos humanos.[48]

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que los Estados no pueden recurrir a la amnistía para impedir la investigación y sanción de los responsables de graves violaciones de derechos humanos. En el caso Barrios Altos vs. Perú, determinó que son inadmisibles las disposiciones de amnistía, prescripción y otras excluyentes de responsabilidad que pretendan sustraer de la justicia hechos de esa gravedad, como la tortura, las ejecuciones extrajudiciales y las desapariciones forzadas, por ser incompatibles con los derechos inderogables reconocidos por el derecho internacional de los derechos humanos.[49]

---

[47] Cfr. Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente 679-2005-PA/TC, de 2 de marzo de 2007, fundamentos jurídicos 20, 24, 25, 26, 28 y 31 a 33.

[48] Cfr. Tribunal Constitucional del Perú, *Sentencia recaída en el Expediente N.° 00679-2005-PA/TC*, de 2 de marzo de 2007, fundamentos jurídicos 21 y 22. En el fundamento jurídico 22 se señala: *«El artículo 102, inciso 6, de la Constitución no prevé expresamente cuáles son los límites a los que se debe sujetar el dictado de leyes de amnistía. Sin embargo, ello no significa que estos no existan, puesto que la legitimidad del ejercicio del poder del Estado y, por ende, el de sus órganos constitucionales no se justifica de por sí, sino a partir del pleno respeto del principio-derecho de dignidad humana, y de la observancia cabal de los principios constitucionales y los derechos fundamentales».*

[49] Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Barrios Altos Vs. Perú. Fondo*, Sentencia de 14 de marzo de 2001, Serie C N.° 75, párr. 41: *«Esta Corte considera que son inadmisibles las disposiciones de amnistía, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las*

Este criterio ha sido reafirmado por la Corte en el caso Gelman Vs. Uruguay, al señalar que: *«Son inadmisibles las disposiciones de amnistía, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas, todas ellas prohibidas por contravenir derechos inderogables reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.»*[50]

La iniciativa debe interpretarse conforme a estos parámetros. Por tanto, no puede comprender hechos que se encuentren prohibidos de amnistiar por las obligaciones constitucionales e internacionales aplicables, ni utilizar la finalidad de pacificación como justificación para desconocer los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

López Guerra, en referencia al Tribunal Europeo, señala que las amnistías serían *«inaceptables en relación con violaciones graves de derechos humanos fundamentales, debido a la obligación de los Estados de prevenir y castigar tal tipo de violaciones».*[51]

La existencia de una crisis política no permite equiparar automáticamente todos los hechos ocurridos durante ella. Corresponde diferenciar las conductas susceptibles de quedar comprendidas en la amnistía de aquellas que, por su naturaleza y gravedad, deben permanecer excluidas.

El análisis de la iniciativa legislativa, debe determinar si los supuestos que propone incorporar al ámbito de la amnistía guardan una relación razonable con la finalidad que la sustenta y si sus efectos son coherentes con el orden constitucional. Bajo esta

---

desapariciones forzadas, todas ellas prohibidas por contravenir derechos inderogables reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos».

[50] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Gelman vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011, párr. 225.

[51] Cfr. Luis López Guerra (2024), "La amnistía y su proyección constitucional", en Rosario García Mahamut (Dir.), "La ley de la amnistía – cuestiones constitucionales", editorial del Centro de Estudios Políticos Constitucionales, Madrid, p. 18.

lógica se debe examinar de manera conjunta el contexto histórico que va a originar esta medida, los hechos comprendidos y el alcance concreto que tendría su aplicación, el interés general que sustenta su adopción.

La sola invocación de una situación excepcional no basta para acreditar su constitucionalidad; es necesario demostrar que existe una relación razonable entre los acontecimientos que fundamentan la intervención legislativa y los supuestos que se propone amnistiar. Esta delimitación constituye una condición esencial para conciliar la competencia constitucional del Congreso con la protección de los derechos fundamentales y las obligaciones internacionales del Estado.

En virtud de lo expuesto, examinar la constitucionalidad de la presente iniciativa legislativa requiere considerar su finalidad que sustenta su aplicación; los supuestos comprendidos en su ámbito de aplicación y los efectos jurídicas que se pretende generar, verificando que vaya acorde con los derechos fundamentales y los compromisos internacionales asumidos por el Perú en materia de derechos humanos.

La legitimidad de la medida requiere, por tanto, identificar los hechos comprendidos, establecer criterios objetivos para determinar su aplicación y precisar las exclusiones correspondientes. La amnistía debe recaer sobre una categoría de hechos delimitada por la ley y no convertirse en un privilegio concedido exclusivamente por la identidad o posición política de determinadas personas.

La propuesta no pretende sustituir a los órganos jurisdiccionales en la determinación de la responsabilidad penal ni declarar anticipadamente la inocencia o culpabilidad de las personas involucradas. Su objeto es establecer, mediante una norma general, los presupuestos bajo los cuales corresponde aplicar la amnistía, dentro de la competencia constitucional del Congreso y con sujeción a los límites que resulten aplicables.

4.3 El carácter general, plural e imparcial de la medida de amnistía

La presente iniciativa legislativa se sustenta en el respeto irrestricto de los derechos humanos y de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado peruano. En consecuencia, su ámbito de aplicación excluye las graves violaciones de derechos

humanos y los crímenes que, conforme al derecho internacional, no pueden ser objeto de amnistía, entre ellos la tortura, las ejecuciones extrajudiciales y las desapariciones forzadas. Ninguna circunstancia de crisis política o social puede justificar actos que atenten contra la dignidad humana ni tratos crueles, inhumanos o degradantes, independientemente de quién los haya cometido, sea un particular, un funcionario público o un integrante de las Fuerzas Armadas o de la Policía Nacional.

Establecido este límite, la presente propuesta considera que una medida de amnistía orientada a superar un periodo de crisis política y social debe tener carácter general, impersonal y plural, sin establecer distinciones basadas en la orientación política, las preferencias ideológicas o la posición que los ciudadanos hayan asumido frente a los acontecimientos que dieron origen a dicha crisis.

En consecuencia, su ámbito no debe limitarse a quienes participaron en movilizaciones en rechazo al gobierno que asumió el poder después del 7 de diciembre de 2022 o en respaldo al entonces presidente Pedro Castillo Terrones. También debe comprender a aquellas personas que se manifestaron en contra del propio gobierno de Pedro Castillo, cuestionaron sus decisiones políticas o participaron en movilizaciones desde posiciones contrarias a dicho mandatario y que, en ese contexto, fueron objeto de detenciones o procesos penales, siempre que sus hechos se encuentren comprendidos en los criterios objetivos, materiales y temporales establecidos por la ley.

La legitimidad de una amnistía general exige superar cualquier criterio de selección basado en la afinidad política. No sería coherente invocar la reconciliación nacional y, al mismo tiempo, excluir a ciudadanos únicamente porque sostuvieron una posición política distinta. La protección de los derechos y el acceso a esta medida excepcional no pueden depender de si una persona estuvo a favor o en contra de un determinado gobierno.

Por ello, la propuesta se sustenta en un criterio de igualdad: las personas cuyos hechos se encuentren comprendidos en el ámbito de aplicación de la ley deben recibir el mismo tratamiento, sin discriminación por sus convicciones o posiciones políticas. La amnistía se plantea como un instrumento de reconciliación democrática, superación

de la confrontación y recuperación de la convivencia nacional, y no como una herramienta de revancha, discriminación o privilegio político.

4.4 La reconciliación nacional desde el magisterio de los papas León XVI y Francisco: diálogo, justicia y bien común

La visita del papa León XIV al Perú, el 11 de noviembre de 2026, constituye una oportunidad significativa para reflexionar sobre la necesidad de reconstruir la convivencia democrática, recuperar la confianza en las instituciones y promover la reconciliación nacional. Este llamado adquiere particular importancia si se considera que el Perú atravesaba una profunda polarización política y social desde antes del inicio del gobierno de Pedro Castillo Terrones, el 28 de julio de 2021.

El proceso electoral de 2021 evidenció las profundas divisiones existentes en la sociedad peruana. La candidatura de Pedro Castillo y el resultado electoral estuvieron acompañados de cuestionamientos, expresiones de rechazo y manifestaciones de discriminación y racismo, que trascendieron el ámbito de la competencia electoral. Antes incluso de asumir la Presidencia de la República, el entonces presidente electo enfrentaba un escenario de confrontación política y social que revelaba las dificultades del país para reconocer y procesar democráticamente sus diferencias. De esta manera, el inicio de su mandato estuvo condicionado por un clima de desconfianza y tensión institucional que se prolongaría durante los años siguientes.

Esta situación no solo comprometió la estabilidad institucional, sino que también profundizó las divisiones existentes en la sociedad. La persecución política al presidente Pedro Castillo y otros, a través de la sobre judicialización, denuncias constitucionales, pedidos de vacancia, los acontecimientos del 7 de diciembre de 2022 y las movilizaciones sociales durante su gobierno y posteriores constituyeron momentos especialmente críticos de una crisis cuyo desarrollo no puede comprenderse de manera aislada.

En este contexto, resulta especialmente relevante el discurso pronunciado por el papa León XIV ante las autoridades, la sociedad civil y el cuerpo diplomático, durante su visita al Perú. El Santo Padre reconoció que el país había atravesado momentos difíciles que pusieron a prueba la convivencia entre sus habitantes y señaló

expresamente: *«los sucesos del pasado merecen ser tratados con justicia y sensibilidad, dejando espacio para que crezca la concordia y las diferencias puedan afrontarse con respeto».*[52]



El papa León XIV exhorta a abordar los acontecimientos del pasado con justicia y sensibilidad. Fuente: Diario La República.

Asimismo, destacó que la vida democrática reúne a personas con distintas convicciones y aspiraciones, y que las instituciones deben ofrecer cauces para que esas diferencias encuentren expresión y puedan recorrerse caminos de entendimiento. Esta reflexión resulta pertinente frente a una crisis que se manifestó tanto en la confrontación entre las instituciones del Estado como en las divisiones sociales, políticas y culturales que atravesaron al país.[53]

La superación de tales conflictos no exige uniformidad de pensamiento ni la eliminación de las discrepancias, sino la capacidad de afrontarlas mediante el diálogo, la comprensión, la paciencia y el respeto recíproco. Señala que: *«la vida democrática*

[52] SANTA SEDE. LEÓN XIV. Discurso del Santo Padre en el encuentro con las autoridades, la sociedad civil y el cuerpo diplomático. Gran Teatro Nacional, Lima, 11 de noviembre de 2026. Disponible en: Viaje apostólico a Perú: Encuentro con las autoridades, la sociedad civil y el cuerpo diplomático en el «Gran Teatro Nacional» (Lima, 11 de noviembre de 2026).
[53] Cfr. Ibid.

implica reconocer que nadie posee todas las respuestas y que las diferencias no impiden compartir una preocupación sincera por el bien del país».[54]

El Santo Padre también recordó que la política constituye una forma elevada de servicio cuando se orienta a la búsqueda del bien común, citando para ello la enseñanza del papa Francisco en la exhortación apostólica Evangelii gaudium. Esta concepción permite comprender que el ejercicio de las responsabilidades públicas debe estar dirigido a atender las necesidades de la población, escuchar a quienes han sido afectados por las decisiones institucionales y procurar que las diferencias políticas no se conviertan en factores permanentes de división social.[55]

El discurso contiene, además, una referencia fundamental a la dignidad humana y a la protección de quienes han sufrido violencia. El Papa manifestó que: *«la Iglesia conoce el sufrimiento que provoca la violencia y desea permanecer cercana a quienes la padecen»*[56]. En ese sentido alentó los esfuerzos dirigidos a proteger la vida, la dignidad y los derechos de las personas mediante el derecho y la justicia.

Por tanto, el llamado a la reconciliación no puede interpretarse como una invitación a desconocer los daños ocasionados, relativizar las responsabilidades o prescindir de los derechos de las víctimas. Por el contrario, la concordia requiere reconocer las experiencias dolorosas y abordarlas con responsabilidad institucional.

Esta perspectiva se complementa con el magisterio del papa Francisco, particularmente con lo desarrollado en la Carta encíclica Fratelli tutti, en la que se reflexiona sobre la relación entre memoria, perdón, justicia y reconciliación. Desde esta enseñanza, el perdón no equivale a olvidar los acontecimientos ni a justificar las injusticias; tampoco puede confundirse con impunidad. La reconciliación auténtica requiere reconocer el sufrimiento, preservar la memoria de lo ocurrido y respetar las exigencias de justicia, especialmente cuando se encuentran comprometidos derechos fundamentales.

---

[54] LEÓN XIV. Discurso del Santo Padre en el encuentro con las autoridades, la sociedad civil y el cuerpo diplomático, cit.
[55] Cfr. Ibid.
[56] SANTA SEDE. LEÓN XIV. Discurso del Santo Padre en el encuentro con las autoridades, la sociedad civil y el cuerpo diplomático. Gran Teatro Nacional, Lima, 11 de noviembre de 2026. Disponible en: Viaje apostólico a Perú: Encuentro con las autoridades, la sociedad civil y el cuerpo diplomático en el «Gran Teatro Nacional» (Lima, 11 de noviembre de 2026).

En sus palabras dirigidas a los fieles desde el balcón de la Nunciatura Apostólica, el papa León XIV reiteró este llamado a ser *«constructores de unidad, promotores de reconciliación y que creamos profundamente en la paz»*[57]. Esta exhortación permite comprender que la paz social no constituye únicamente la ausencia de enfrentamientos, sino un proceso de reconstrucción de los vínculos entre las personas y las instituciones, sustentado en la confianza, el respeto y la búsqueda de objetivos comunes.

Desde esta perspectiva, una medida legislativa de amnistía, cuando se plantea como instrumento excepcional de pacificación, debe examinarse en función de su contribución al bien común y de su compatibilidad con los principios constitucionales y las obligaciones internacionales del Estado. Su legitimidad descansa en criterios objetivos, generales e impersonales, en el respeto de los derechos fundamentales y en la exclusión de aquellas conductas que, conforme al derecho internacional, no pueden ser objeto de amnistía.

[57] Cfr. Ibid.



En consecuencia, la reconciliación es un proceso social e institucional que requiere diálogo sincero, reconocimiento de las heridas, respeto por las víctimas, responsabilidad pública y voluntad de superar las causas que originaron los conflictos. En ese marco, la presente iniciativa plantea una respuesta legislativa excepcional cuya justificación debe evaluarse desde los principios de justicia, igualdad, proporcionalidad y bien común, sin desconocer la memoria de las personas afectadas ni convertir la búsqueda de paz en una forma de impunidad.



Manifestación ciudadana de respaldo a Pedro Castillo Terrones y solicitud de libertad, durante las actividades públicas por la llegada del papa León XIV al Perú. Lima, noviembre de 2026.

4.5 La amnistía como instrumento legislativo para la pacificación y reconciliación nacional.

El análisis de las alternativas jurídicas debe partir de la finalidad que persigue la presente iniciativa: contribuir a superar las consecuencias de la crisis política e institucional iniciada durante el gobierno de Pedro Castillo Terrones, restablecer condiciones de convivencia democrática y favorecer la reconciliación nacional. Para ello, corresponde examinar si los mecanismos existentes permiten atender las distintas situaciones jurídicas derivadas de dicho periodo y contribuir a una salida institucional que, sin desconocer los derechos de las personas afectadas, permita avanzar hacia la superación de la conflictividad.

Figura	Órgano competente	Razón por la que no resuelve el problema público
Indulto y conmutación de penas (artículo	Presidente de la República	Actúan sobre las consecuencias de una condena individual, pero no establecen un tratamiento jurídico general para una categoría

Figura	Órgano competente	Razón por la que no resuelve el problema público
118, numeral 21, de la Constitución)		de hechos vinculados a la crisis. Por ello, no permiten abordar de manera conjunta las situaciones comprendidas en una política legislativa excepcional de pacificación.
Derecho de gracia a procesados (artículo 118, numeral 21, de la Constitución)	Presidente de la República	Se refiere a personas procesadas individualmente y no permite establecer, por sí solo, un régimen general aplicable a una categoría objetiva de hechos. Su alcance no responde a la necesidad de una decisión legislativa de carácter general.
Revisión judicial: recursos impugnatorios, procesos constitucionales y acción de revisión (artículo 439 del Código Procesal Penal)	Poder Judicial y Tribunal Constitucional	Su finalidad es garantizar la justicia en cada caso, no establecer una medida legislativa de alcance general orientada a contribuir a la pacificación nacional. Los procesos judiciales pueden resolver controversias particulares, pero no sustituyen la decisión política y legislativa de regular una amnistía dentro de los límites constitucionales.
Modificación de los tipos penales o de las reglas de responsabilidad penal	Congreso de la República	Una reforma penal general no produce necesariamente los efectos de una amnistía respecto de hechos anteriores ni extingue por sí misma las acciones penales o las penas correspondientes. Para ese propósito se requiere una disposición jurídicamente idónea y expresamente regulada.
Amnistía (artículo 102, numeral 5, de la Constitución)	**Congreso de la República**	**Es la alternativa que permite vincular directamente una decisión legislativa de alcance general con el tratamiento jurídico de los hechos comprendidos, en lugar de**

Figura	Órgano competente	Razón por la que no resuelve el problema público
		depender exclusivamente de decisiones individuales. Puede contribuir a la pacificación, la convivencia democrática y a la reconciliación social y política si su ámbito es objetivo, su aplicación es constitucionalmente admisible y respeta los derechos de las víctimas.

4.6 La justificación de la medida frente a una situación excepcional

La relevancia constitucional de una situación de crisis no reside únicamente en la existencia de posiciones políticas enfrentadas, pues la confrontación forma parte del funcionamiento ordinario de una democracia. Lo relevante es determinar cuándo dicha confrontación alcanza una intensidad y unas consecuencias que afectan el funcionamiento normal de las instituciones y generan la necesidad de respuestas jurídicas destinadas a encauzar sus efectos.

En este contexto, resulta pertinente la afirmación de Karl Loewenstein, quien sostiene que: *«(…) el gobierno de crisis, cualquiera que sea su base jurídica, afecta seriamente al desarrollo normal del proceso político y suspende, según sea su conformación, el funcionamiento de los normales controles interórganos.»* [58]. Esta consideración, permite entender a la crisis política peruana no únicamente como una sucesión de episodios aislados, sino como la expresión de un prolongado deterioro de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

La justificación de la iniciativa debe partir de una comprensión integral de la crisis política peruana, considerando sus antecedentes, su evolución y sus consecuencias institucionales, sociales y jurídicas. En esa perspectiva, el 7 de diciembre de 2022 constituye un punto de inflexión dentro de un período de confrontación más amplio,

[58] Karl Loewenstein, Teoría de la Constitución, traducción y estudio sobre la obra por Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona, Ariel Derecho, 2018, p. 293.

pero no representa el único acontecimiento relevante para determinar el ámbito temporal de la propuesta.

Desde 2016, el país atravesó sucesivas crisis políticas caracterizadas por la confrontación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, los cuestionamientos a la continuidad presidencial y las dificultades para alcanzar acuerdos institucionales. Durante el gobierno iniciado el 28 de julio de 2021, estas tensiones se manifestaron en sucesivos pedidos de vacancia presidencial, controversias sobre la conducción del Gobierno y discrepancias respecto de la orientación política del país.

la propia Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ha identificado las confrontaciones entre los poderes públicos y las sucesivas crisis políticas vividas desde 2016 como factores que profundizaron la polarización social y la desconfianza por parte de la ciudadanía en las instituciones.[59]

De este modo, la relación conflictiva entre ambos poderes terminó afectando gravemente la gobernabilidad y la estabilidad institucional, hasta desembocar en la lectura de un discurso por Castillo el 7 de diciembre de 2022 y en una posterior crisis social y política de alcance nacional. La CIDH registró que las protestas posteriores estuvieron acompañadas de una profunda conflictividad social, con decenas de personas fallecidas y cientos de personas heridas.[60]

Estos antecedentes deben analizarse de manera objetiva, ver el alcance total desde el inicio del gobierno del entonces mandatario Pedro Castillo. La existencia de mecanismos constitucionales de control político no permite concluir, por sí sola, que estos hayan sido ilegítimos; sin embargo, su reiteración y el contexto en que se desarrollaron constituyen elementos relevantes para examinar la evolución de las relaciones entre ambos poderes y sus efectos sobre la gobernabilidad.

[59] Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Situación de los derechos humanos en Perú en el contexto de las protestas sociales, disponible en: https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/Informe-SituacionDDHH-Peru.pdf.
[60] Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Situación de los derechos humanos en Perú en el contexto de las protestas sociales, disponible en: https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/Informe-SituacionDDHH-Peru.pdf

El análisis de la crisis no puede reducirse, por tanto, a una sucesión de acontecimientos aislados ni atribuirse automáticamente a la actuación de uno de los actores políticos. Corresponde examinar su duración, intensidad, desarrollo y consecuencias, distinguiendo los hechos acreditados de las interpretaciones políticas formuladas sobre ellos.

El 7 de diciembre de 2022 constituyó un acontecimiento decisivo dentro de este proceso. El discurso emitido ese día por el entonces mandatario, las actuaciones institucionales que le siguieron y las consecuencias políticas y jurídicas posteriores dieron lugar a una nueva etapa de la crisis. Estos hechos poseen relevancia específica para el ámbito material de la propuesta, pero no agotan el contexto que la fundamenta, pues la confrontación política es institucional se desarrolló también durante el gobierno iniciado el 28 de julio del 2021.

En ese primer periodo, comprendido entre el 28 de julio de 2021 y el 6 de diciembre de 2022, deben considerarse las investigaciones fiscales, actuaciones y procesos penales seguidos contra el entonces presidente, en el contexto de la confrontación entre los poderes del Estado y de los cuestionamientos a la continuidad de su mandato. La tesis que sustenta la iniciativa plantea que determinados mecanismos de persecución penal habrían sido instrumentalizados con una finalidad política, por lo que resulta necesario examinar las circunstancias y consecuencias jurídicas de dichas actuaciones.

Asimismo, durante ese periodo se produjeron movilizaciones y protestas sociales respecto de las cuales determinados ciudadanos fueron investigados o sometidos a procesos penales. Estas situaciones deben ser consideradas dentro de la justificación de la iniciativa, en tanto se encuentren vinculadas con los supuestos materiales que la ley pretende comprender.

En el segundo periodo, iniciado el 7 de diciembre de 2022, corresponde considerar los hechos relacionados con los acontecimientos de esa fecha y las movilizaciones sociales posteriores, particularmente las desarrolladas durante 2023, así como las investigaciones, procesos y demás consecuencias jurídicas derivadas de ellos.

La elección del 28 de julio de 2021 como fecha inicial responde a la necesidad de considerar también los acontecimientos previos al 7 de diciembre, en la medida en que

se encuentren objetivamente vinculados con los supuestos materiales de la ley. De igual manera, los hechos posteriores a esa fecha deben examinarse conforme a los criterios establecidos en los capítulos II y III. La pertenencia al mismo período histórico no constituye, por sí sola, una condición suficiente para la aplicación de la amnistía.

Esta perspectiva permite distinguir entre la reconstrucción histórica de la crisis y la delimitación jurídica de los hechos amnistiables. La primera permite comprender el contexto en el que se produjeron los acontecimientos; la segunda determina, conforme a la ley, qué hechos pueden quedar comprendidos en la medida.

El análisis de la iniciativa legislativa debe determinar si los supuestos que propone incorporar al ámbito de la amnistía guardan una relación razonable con la finalidad que la sustenta y si sus efectos son coherentes con el orden constitucional. Desde una perspectiva doctrinal, García Roca caracteriza la amnistía como un instrumento jurídico excepcional destinado a afrontar situaciones de especial conflictividad política, cuya utilización exige tener límites razonables que impidan su desaprobación o exceso.[61]

En esta línea, García Roca recoge el planteamiento desarrollado por Gustavo Zagrebelsky, quien fuera presidente de la Corte Constitucional italiana, en su reconocida monografía sobre la amnistía. Desde esta perspectiva, la amnistía es entendida como una institución jurídica vinculada a las fuentes del Derecho y diferenciada del indulto, que puede cumplir una función como instrumento legal para encauzar y resolver determinados conflictos de naturaleza política.[62]

En este punto resulta particularmente relevante la advertencia de Loewenstein acerca de que las situaciones de crisis plantean el problema de conciliar la necesidad de

[61] Cfr. Luis López Guerra (2024), "*El lugar de la amnistía en la Constitución*", en Javier García Roca (Dir.), "La ley de la amnistía – cuestiones constitucionales", editorial del Centro de Estudios Políticos Constitucionales, Madrid, p. 13
[62] Cfr. Luis López Guerra (2024), "*El lugar de la amnistía en la Constitución*", en Javier García Roca (Dir.), "La ley de la amnistía – cuestiones constitucionales", editorial del Centro de Estudios Políticos Constitucionales, Madrid, p. 13.

responder a circunstancias extraordinarias con la preservación de los límites propios del Estado constitucional de derecho.[63]

En el derecho comparado, se ha reconocido que las amnistías pueden constituir instrumentos destinados a superar determinadas situaciones de confrontación y favorecer condiciones de convivencia social y política, siempre que persigan una finalidad legítima y se encuentren sometidas a límites jurídicos.[64]

En ese sentido, la presente iniciativa busca contribuir a la pacificación y la reconciliación nacional en el marco de la crisis política y social iniciada el 28 de julio de 2021, intensificada a partir de los acontecimientos del 7 de diciembre de 2022 y las posteriores movilizaciones sociales, promoviendo la recuperación de la convivencia democrática, la cohesión social y la superación de la confrontación, con pleno respeto de los derechos fundamentales, los derechos de las víctimas y los principios del Estado constitucional de derecho.

No se trata, por tanto, de conceder un beneficio individual por razón de la identidad o posición política de determinadas personas, sino de adoptar una respuesta legislativa frente a una situación histórica concreta que produjo consecuencias en los ámbitos político, social y jurídico, que trascendieron el momento de la crisis y alcanzaron a personas sometidas a investigación, procesamiento o condena por hechos vinculados con ella. La finalidad es atender las consecuencias jurídicas comprendidos en los supuestos de ley y contribuir a la pacificación y el fortalecimiento a la convivencia democrática.

4.7 Las movilizaciones sociales y la criminalización de la protesta en el contexto de la crisis política

[63] Cfr. Karl Loewenstein, Teoría de la Constitución, traducción y estudio sobre la obra por Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona, Ariel Derecho, 2018, p. 285 -286: *«Cualquiera que sea su causa, las situaciones de crisis colocan al Estado democrático constitucional frente al más difícil de los problemas: ¿Será posible enfrentarse contra sus peligros por medios constitucionales, creados para la situación política normal? Y si la respuesta es negativa: ¿Cómo se podrá establecer un gobierno de crisis y cómo se le dejará funcionar de manera que posea suficiente libertad para superar la situación en cuestión, pero no demasiada con el fin de no caer en un autoritarismo sin límite?».*

[64] Cfr. Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), Opinion on the Rule of Law Requirements of Amnesties, with Particular Reference to the Parliamentary Bill "On Amnesty for the Institutional, Political and Social Normalisation of Catalonia", CDL-AD(2024)003, párr. 80.

Durante el periodo comprendido entre 2021 y 2023, el Perú atravesó un escenario de intensa conflictividad política y social, expresado en movilizaciones, concentraciones y protestas ciudadanas con distintas motivaciones y orientaciones políticas. Estas manifestaciones comprendieron tanto expresiones de respaldo al gobierno de Pedro Castillo Terrones como de oposición a su gestión y cuestionamiento a las decisiones de los poderes del Estado.

En este contexto, diversas personas fueron intervenidas, detenidas, denunciadas e investigadas por hechos relacionados con su participación en las movilizaciones. Algunas de estas actuaciones dieron lugar a investigaciones fiscales y procesos judiciales por distintos tipos penales, cuya vinculación con el ejercicio del derecho a la protesta y con el contexto de confrontación política requiere una evaluación integral.

Asimismo, los informes de la Defensoría del Pueblo documentaron intervenciones policiales, personas fallecidas y heridas, detenciones y situaciones que comprometieron el ejercicio de derechos fundamentales durante las protestas. Estos antecedentes evidencian la necesidad de examinar tanto los hechos atribuidos a los manifestantes como las actuaciones de las autoridades, a la luz de las garantías constitucionales y de los estándares internacionales de protección de los derechos humanos.

En consecuencia, la propuesta contempla, con carácter general y sin distinción de posición política o ideológica, los hechos vinculados a las movilizaciones sociales que reúnan los presupuestos objetivos, temporales y materiales establecidos en la fórmula legal. Su aplicación deberá respetar la Constitución Política del Perú y las obligaciones internacionales asumidas por el Estado, particularmente las derivadas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En ningún caso la amnistía comprenderá actos constitutivos de graves violaciones de derechos humanos, crímenes de lesa humanidad, genocidio, tortura, desapariciones forzadas o ejecuciones extrajudiciales, ni podrá impedir la investigación y sanción de tales hechos. Asimismo, se garantizará el derecho de las víctimas y sus familiares a

conocer la verdad, acceder a la justicia y obtener una reparación integral, incluida la reparación civil que corresponda.

4.8 El principio democrático y participación ciudadana en el debate constitucional

La crisis política comprendió también controversias sobre la organización del Estado, la legitimidad de las instituciones y la necesidad de reformar o sustituir la Constitución Política de 1993. La demanda de una nueva Constitución estuvo presente en distintos sectores sociales y políticos y constituyó uno de los asuntos de fondo del debate público durante el período examinado, donde coexistieron posiciones políticas profundamente divergentes.

Tales posiciones, forma parte del debate democrático y, por sí misma, no puede ser equiparada a una conducta reprochable, son susceptibles de ser expresadas y debatidas en el espacio público, mucho más cuando todo Estado constitucional cimienta su estructura en un pilar fundamental como es el principio político democrático, el que se sustenta en que le corresponde al pueblo, en cuanto a titular de la soberanía, el ejercicio indiscutible del poder constituyente. Entonces, que tenga posturas por un nuevo acuerdo fundamental no debe ser visto como si quisieran alterar el orden constitucional.[65]

Para comprender esta controversia, resulta necesario considerar los antecedentes de la Constitución de 1993, cuya elaboración y aprobación estuvieron vinculadas al quiebre institucional del 5 de abril de 1992 y al proceso político desarrollado durante el gobierno de Alberto Fujimori. La misma que ha sido objeto de posiciones contrapuestas desde su origen: algunos sectores destacan su modelo económico e institucional, otros cuestionan las condiciones políticas de su elaboración y sostienen la necesidad de una reforma integral o de un nuevo texto constitucional.

[65] Cfr. Pedro de Vega, La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente, Madrid, Editorial Tecnos, 1995, p. 15. El autor señala: *«El Estado constitucional cimienta su estructura en dos pilares fundamentales: por un lado, en el principio político democrático; por otro, en el principio jurídico de supremacía constitucional. Conforme al principio político democrático se entiende que corresponde al pueblo, en cuanto titular de la soberanía, el ejercicio indiscutible del poder constituyente. Según el principio de supremacía, se considera que la Constitución es lex superior, que obliga por igual a gobernantes y gobernados.»*

Desde esta perspectiva, Samuel Abad Yupanqui ha sostenido que la Constitución de 1993, surgió como parte de un proceso político destinado a establecer un nuevo marco constitucional luego de la ruptura institucional de 1992, en un contexto en el que también fueron cuestionadas las condiciones de participación y deliberación ciudadana que acompañaron su elaboración.[66]

Luego de la caída del régimen de Alberto Fujimori, durante el gobierno de transición presidido por Valentín Paniagua, se creó la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional, que examinó distintas alternativas frente al orden constitucional vigente.[67]

---

[66] Cfr. ABAD YUPANQUI, Samuel B. (2017), "Reforma constitucional o nueva Constitución. La experiencia peruana", *Cuestiones Constitucionales*, núm. 37, p. 131-154.

[67] Cfr. Tribunal Constitucional del Perú (2002), *Sentencia recaída en el Expediente N.° 0014-2002-AI/TC*. Documento en línea: https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00014-2002-AI.html, fs.132, [18 de mayo 2024]: 1. PRIMERA ALTERNATIVA A) Declarar la nulidad de la Constitución de 1993 y establecer la vigencia de la Carta de 1979. Los argumentos que sustentan esta medida son: 1) El artículo 307º de la Constitución de 1979 estipula que dicha Carta no perderá vigencia en ningún caso y que todos están obligados a restablecerla. 2) El que la Constitución de 1993 fue aprobada por un Congreso Constituyente Democrático, fruto de un golpe de Estado y en dependencia de un gobierno autoritario y corrupto, como los hechos posteriores lo han confirmado. 3) Adicionalmente, la Constitución de 1993 fue aprobada en un debate controlado y no libre, y ratificada por un referéndum que se realizó sin ninguna seguridad ni garantía en sus resultados, y con un propósito fraudulento. 4) La Constitución de 1993 sólo ha servido como un instrumento de la dictadura, pues ha sido vaciada de contenido, incumplida en los pocos preceptos novedosos y democráticos que fueron incorporados y, adicionalmente, ha servido para proteger actos de corrupción y de violación de derechos humanos, perdiendo así cualquier legitimidad que pudiera haber tenido o que hubiera aspirado a tener. Si bien no tuvo legitimidad de origen, bien pudo tener legitimidad de ejercicio de la que también careció. B) Sin embargo, en el mismo acto deben declararse convalidadas todas las acciones, nombramientos, compromisos, etc., que hayan sido hechas bajo su imperio, incluyendo aspectos tributarios, financieros, administrativos, judiciales, etc., con independencia de su revisión futura, en los casos que el tiempo transcurrido y las leyes correspondientes, así lo configuren y posibiliten. Expresamente debe señalarse entre otros puntos que: 1) Se reconoce los efectos de las elecciones del año 2001. 2) Se reconocen los derechos humanos aprobados por los tratados internacionales de la materia y ratificados por el Perú.3) Se deja en suspenso la parte relativa a los aspectos laborales, de la seguridad social, salud y bienestar, y régimen agrario. 4) La institución de la Defensoría del Pueblo debe mantenerse como tal, con sus atribuciones. 5) El actual Congreso de la República pasa a llamarse Cámara de Diputados. 6) Se deja a salvo el proceso de ratificaciones judiciales que viene realizando el Consejo Nacional de la Magistratura. 7) Debe mantenerse el nombre de Tribunal Constitucional, con sus miembros y competencias actuales, hasta que sea renovado totalmente. 8) Se convoca a elecciones para una Asamblea Constituyente de 80 miembros, para que en el plazo de seis meses introduzca en la Constitución de 1979, los cambios que corresponda. Al término de su mandato, de los 80 constituyentes, los 50 más votados -y que cumplan los requisitos- pasarán a formar el Senado, y los 30 restantes se incorporarán a la Cámara de Diputados, que de esta manera tendrá un total de 150 miembros. 9) Se establece que la ONPE es parte integrante del Jurado Nacional de Elecciones. En igual sentido es el RENIEC. Ambos dependerán del Jurado, en tanto se hagan las reformas correspondientes. 10) Los cambios efectuados son sancionados por un referéndum posterior. 2. SEGUNDA ALTERNATIVA. Utilizar los mecanismos que la actual Constitución de 1993 prevé para la reforma constitucional, teniendo en cuenta lo siguiente: a) Introducir una reforma

Entre ellas se planteó el retorno a la Constitución de 1979, la utilización de los mecanismos previstos por la propia Constitución de 1993 para efectuar una reforma integral y la posibilidad de consultar directamente a la ciudadanía sobre la aprobación de una nueva Constitución.[68]

La primera alternativa proponía restituir la Constitución de 1979 y dejar sin efecto la de 1993, preservando entretanto la validez de los actos y decisiones adoptados bajo esta última, incluidos los de carácter tributario, financiero, administrativo y judicial. Asimismo, planteaba mantener las instituciones creadas durante su vigencia y convocar posteriormente a una Asamblea Constituyente para actualizar el texto constitucional.[69]

La segunda alternativa planteaba realizar una reforma integral de la Constitución de 1993 mediante los procedimientos establecidos en ella, tomando como referencia el texto de 1979 e incorporando las modificaciones que resultaran necesarias. La tercera proponía someter a referéndum la decisión sobre una nueva Constitución y, de obtenerse una respuesta favorable, convocar a una Asamblea Constituyente encargada de elaborarla.[70]

La Ley N.° 27600 recogió como alternativa la segunda propuesta de la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional. De acuerdo con su artículo 2°, la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales debía elaborar un proyecto de reforma total, tomando como referencia la Constitución histórica del Perú y, especialmente, la Constitución de 1979. Una vez aprobado por el Congreso, el

---

total incorporando la Constitución de 1979, aprobando esta decisión en dos legislaturas ordinarias sucesivas o en una y ulterior ratificación en referéndum. b) Simultáneamente, introducir las reformas de actualización de la Carta de 1979, con las correspondientes disposiciones transitorias, estableciendo los plazos correspondientes. 3. TERCERA ALTERNATIVA. a) Aprobar una ley de referéndum, para consultar al pueblo si quiere retornar a la Constitución de 1979 y, si es así, convocar a una Asamblea Constituyente para que reforme, actualice y ponga en práctica dicha Constitución. b) Aprobar una ley de referéndum para que el pueblo decida si quiere que se apruebe una nueva Constitución que recoja lo mejor de la tradición histórica del Perú. De ser el caso, sería convocada una Asamblea Constituyente expresamente para ello."

[68] Cfr. Ibíd.
[69] Cfr. Ibíd.
[70] Cfr. Ibíd.

proyecto sería sometido a referéndum y, de obtener la aprobación, quedaría abrogada la Constitución de 1993.[71]

Se planteó desarrollar la reforma mediante un amplio debate nacional y actividades académicas destinadas a difundir y discutir las propuestas constitucionales. Sin embargo, el proceso no llegó a concretarse debido a la falta de voluntad política y a discrepancias internas, quedando progresivamente relegado bajo el argumento de que existían otras prioridades ciudadanas.

Lo expuesto permite comprender las circunstancias en las que surgió la Constitución de 1993, así como el descontento que ha generado y los distintos intentos de modificarla que han enfrentado diversas dificultades. Asimismo, se evidencia que desde entonces se contempló la posibilidad de realizar reformas parciales o totales.

La propia ley dispuso que la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales propusiera un proyecto de reforma total de la Constitución, el cual, una vez aprobado por el Congreso, sería sometido a referéndum.[72]

De este modo, la discusión sobre la Constitución de 1993 ha permanecido vinculada a distintas posiciones dentro del debate político nacional: por un lado, quienes sostienen la necesidad de preservar su vigencia, y, por otro, quienes consideran necesario elaborar un nuevo texto constitucional con mayor consenso y aceptación de la nación.

La ausencia de un consenso político amplio respecto de estas alternativas ha impedido establecer un acuerdo definitivo sobre el rumbo constitucional del país. Esta situación resulta relevante para el principio democrático, pues evidencia que la discusión acerca de la vigencia, reforma o eventual sustitución de la Constitución continúa formando parte del debate público y de las distintas expresiones del pluralismo político y social.

---

[71] Congreso de la República (2001): Ley N° 27600 — Ley que suprime firma y establece proceso de reforma constitucional, Documento en línea https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/27600.pdf, [13 de junio 2024]

[72] Cfr. Ibíd.

En este sentido, el debate sobre la legitimidad, la vigencia o la eventual sustitución de un texto constitucional no es ajeno a las democracias contemporáneas. En diversos países europeos, las discrepancias respecto del modelo constitucional vigente y las propuestas de transformación del orden institucional forman parte de la discusión política y académica, en la que confluyen distintas concepciones sobre la organización del Estado y el ejercicio del poder.

Estos antecedentes evidencian que el debate sobre la vigencia, reforma o sustitución de la Constitución de 1993 precede a la crisis de 2021-2023 y forma parte de una controversia política y jurídica persistente. Por ello, las demandas de una nueva Constitución expresadas durante el período deben comprenderse dentro de ese contexto histórico, sin que la mera discrepancia ideológica constituya fundamento suficiente para una persecución penal.

En consecuencia, el fundamento democrático de la iniciativa no consiste en declarar lícita toda actuación desarrollada durante la crisis, sino en establecer un tratamiento legislativo para los hechos que satisfagan los presupuestos objetivos de la ley, sin convertir la expresión de una determinada posición política en una presunción de responsabilidad penal.

4.9 Análisis de la proporcionalidad de la amnistía

La potestad constitucional de amnistía, no constituye un poder absoluto e ilimitado, ni un derecho subjetivo del beneficiario, sino una competencia constitucional cuyo ejercicio como lo señalamos en párrafos anteriores, se encuentra sujeto a los límites derivados de la Constitución y de las obligaciones internacionales del Estado.[73] Por tanto, su ejercicio debe guardar una relación razonable con la finalidad que la sustenta.

En consecuencia, su constitucionalidad puede ser examinada mediante el principio de proporcionalidad, atendiendo a la idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto de la medida.[74] Por ello, corresponde examinar si la medida propuesta

[73] Tribunal Constitucional del Perú, Pleno Jurisdiccional, Exp. Nº 0023-2005-PI/TC, fundamento jurídico 35.

[74] Cfr. Tribunal Constitucional del Perú, Pleno Jurisdiccional, Exp. N.º 0023-2005-PI/TC, fundamento jurídico 35: *«En efecto, el principio de proporcionalidad contiene criterios que permiten medir la legitimidad de una medida legislativa que interviene en los derechos fundamentales: a) idoneidad de la*

constituye una respuesta legislativa constitucionalmente justificable frente a la situación que pretende atender.

En esta línea, López Guerra sostiene que, aunque la amnistía supone necesariamente un tratamiento diferenciado respecto de quienes se encuentran sometidos a responsabilidad jurídica, dicho tratamiento no resulta por sí mismo contrario al principio de igualdad.[75]

Para que sea constitucionalmente admisible, debe encontrarse claramente delimitado por la ley, responder a una finalidad legítima vinculada con el interés general y guardar una relación de adecuación y proporcionalidad con dicha finalidad: *«Este tratamiento desigual no deja de estar, obviamente, sometido, dentro de su especificidad, a los límites constitucionales generales a la actuación de los poderes públicos».*[76]

Precisada la finalidad que sustenta la intervención legislativa, corresponde determinar si la amnistía constituye un medio constitucionalmente justificable para alcanzarla. Este examen no supone asumir que la existencia de una finalidad legítima autoriza cualquier medida dirigida a conseguirla. Por el contrario, exige determinar racionalmente la relación entre el fin perseguido y el medio elegido, así como la intensidad de los efectos que este último produce.[77]

En el presente caso, el análisis de proporcionalidad debe considerar el contexto de crisis política e institucional desarrollado durante el gobierno de Pedro Castillo Terrones y sus posteriores manifestaciones sociales y jurídicas.

---

medida para conseguir un fin legítimo; b) necesidad o indispensabilidad de la misma, y c) proporcionalidad en sentido estricto, en el que se verifica si el sacrificio de los intereses individuales que comporta la injerencia guarda una relación proporcionada con la importancia del interés público que se trata de salvaguardar relacionada con la ponderación de intereses según las circunstancias del caso. […]».

[75] Cfr. Luis López Guerra (2024), "La amnistía y su proyección constitucional", en Rosario García Mahamut (Dir.), "La ley de la amnistía – cuestiones constitucionales", editorial del Centro de Estudios Políticos Constitucionales, Madrid, p. 23.

[76] Cfr. Ibíd.

[77] Cfr. Marina Gascón Abellán, "Los argumentos de la interpretación", en Marina Gascón Abellán (coord.), Argumentación jurídica, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, p. 301-313.

La iniciativa comprende dos ámbitos diferenciados. **El primero** abarca el periodo comprendido entre el 28 de julio de 2021 y el 6 de diciembre de 2022, durante el cual se produjeron actuaciones de confrontación política e institucional contra el entonces presidente de la República, expresadas en denuncias, carpetas fiscales, investigaciones, procesos judiciales y otras actuaciones jurídico-penales que, conforme al fundamento de esta iniciativa, habrían sido instrumentalizadas como mecanismos de persecución política, con incidencia en el ejercicio de su mandato presidencial.

Este primer ámbito comprende también a otras personas que, durante dicho periodo, fueron objeto de investigaciones, imputaciones o procesos penales relacionados con las protestas y movilizaciones sociales desarrolladas en el contexto de la confrontación política e institucional. De esta manera, la problemática no se circunscribe exclusivamente a la situación jurídica del entonces presidente, sino que comprende las consecuencias jurídico-penales derivadas de la conflictividad política y social producida durante su gobierno.

El segundo ámbito comprende los hechos relacionados con los acontecimientos del 7 de diciembre de 2022 relacionadas con la lectura de un discurso de proclama reivindicativo, así como las protestas y movilizaciones sociales producidas durante esa fecha y con posterioridad, particularmente durante el año 2023, incluyendo las investigaciones, imputaciones, procesos y demás consecuencias jurídicas derivadas de tales acontecimientos. Ambos ámbitos forman parte de la crisis política, institucional y social que constituye el contexto general de la iniciativa legislativa.

En consecuencia, el examen de proporcionalidad debe considerar tanto la presunta instrumentalización de los mecanismos jurídico-penales en el contexto de la confrontación política durante el gobierno de Pedro Castillo como las consecuencias jurídicas derivadas de las movilizaciones sociales producidas durante dicho periodo y de aquellas que tuvieron lugar a partir del 7 de diciembre de 2022, entre ellos los sentenciados en primera instancia por delito de conspiración para la rebelión.

El examen de procedencia de la amnistía debe considerar la naturaleza de las conductas atribuidas, las circunstancias en que se produjeron y su conexión con dicha crisis, respetando los límites aplicables a las graves violaciones de derechos humanos.

Asimismo, deberá observar el principio-derecho de igualdad ante la ley, de modo que cualquier tratamiento diferenciado responda a criterios objetivos y razonables, conforme al principio de proporcionalidad.

a) Idoneidad

En primer lugar, corresponde examinar la idoneidad de la medida. Este análisis exige determinar si existe una relación adecuada entre el instrumento legislativo elegido y la finalidad que se pretende alcanzar, si el medio resulta apto para alcanzar el fin propuesto.

En el presente caso, la amnistía constituye un instrumento excepcional mediante el cual el legislador puede incidir sobre las consecuencias jurídicas de un período determinado, permitiendo que aquellas situaciones comprendidas objetivamente por la ley dejen de proyectar determinados efectos jurídicos.

En el contexto de esta iniciativa, la idoneidad de la amnistía debe examinarse considerando la necesidad de atender las consecuencias jurídicas de un periodo de confrontación política e institucional en el que se habrían producido actuaciones de instrumentalización de los mecanismos jurídico-penales contra el entonces presidente de la República, así como investigaciones y procesos derivados de las protestas y movilizaciones sociales desarrolladas durante su gobierno y con posterioridad al 7 de diciembre de 2022.

La idoneidad de la medida, sin embargo, no deriva de la simple circunstancia de que produzca efectos favorables para las personas comprendidas. Su justificación se encuentra en que dichos efectos pueden contribuir a la finalidad general perseguida: superar una dimensión jurídica de la crisis, atender las consecuencias de la confrontación política e institucional, contribuir a la superación de la conflictividad social y favorecer el cierre de una etapa excepcional de confrontación que la iniciativa delimita temporal y materialmente.

Por ello, la relación que debe verificarse no es entre la amnistía y el beneficio individual de sus destinatarios, sino entre la medida legislativa y la finalidad general que sustenta su adopción.[78]

Desde esta perspectiva, la amnistía puede constituir un instrumento idóneo para abordar las consecuencias jurídico-penales de una crisis que no se manifestó únicamente en la confrontación entre los poderes públicos, sino también en la conflictividad social y en las actuaciones institucionales que dieron lugar a investigaciones y procesos contra diversas personas. Su finalidad es contribuir a superar esa dimensión jurídica de la crisis y generar condiciones para la recuperación de la convivencia democrática.

b) Necesidad

En segundo lugar, corresponde examinar la necesidad de la medida. Ello exige determinar si existe otro medio legislativo que permita alcanzar un grado equivalente de satisfacción de la finalidad perseguida con una menor afectación de los principios y bienes constitucionales involucrados.[79]

La pregunta no consiste, por tanto, en determinar si existen mecanismos jurídicos ordinarios para resolver individualmente cada proceso, sino si tales mecanismos permiten alcanzar una finalidad de carácter general vinculada con la superación de las consecuencias de un período excepcional de crisis política, institucional y social.

La naturaleza de la finalidad perseguida resulta determinante para este análisis. Si el objetivo fuera exclusivamente resolver la situación jurídica individual de determinadas personas, correspondería acudir a los mecanismos ordinarios previstos por el ordenamiento.

Pero cuando la intervención legislativa se justifica en la necesidad de atender las consecuencias generales de un período excepcional previamente delimitado, el análisis de necesidad debe considerar si las respuestas individualizadas son capaces

[78] Cfr. Marina Gascón Abellán, *«Los argumentos de la interpretación»,* en Marina Gascón Abellán (coord.), Argumentación jurídica, editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, p. 301-313.
[79] Cfr. Ibíd.

de producir un efecto equivalente sobre la situación que constituye el fundamento de la medida.

En este sentido, los mecanismos ordinarios de carácter individual, como el indulto, el derecho de gracia, los recursos procesales o la revisión judicial de las decisiones, responden a presupuestos, competencias y finalidades específicas. Si bien permiten atender determinadas situaciones jurídicas, no necesariamente ofrecen una respuesta legislativa general frente a las consecuencias penales derivadas de los distintos hechos comprendidos en la crisis política, institucional y social que fundamenta esta iniciativa.

En particular, las consecuencias jurídicas de las actuaciones que habrían sido instrumentalizadas como mecanismos de persecución política durante el gobierno de Pedro Castillo, así como las investigaciones y procesos relacionados con las movilizaciones sociales de ese periodo y con los acontecimientos del 7 de diciembre de 2022 y posteriores, no pueden ser examinadas únicamente desde la situación individual de cada persona, pues forman parte de un contexto político e institucional más amplio que constituye el fundamento de la intervención legislativa.

En este sentido, la excepcionalidad de la amnistía exige que su utilización, se encuentre vinculada a la situación excepcional que pretende superar y que no pueda convertirse en un mecanismo ordinario de exclusión de responsabilidad. Su necesidad, por ello, se encuentra condicionada por la delimitación temporal, material y subjetiva establecida por la propia propuesta.

Por consiguiente, la elección de la amnistía como respuesta legislativa debe justificarse en la necesidad de atender de manera general las consecuencias jurídicas de la crisis comprendida en la iniciativa, considerando que los mecanismos ordinarios no necesariamente permiten alcanzar un grado equivalente de satisfacción de la finalidad de pacificación y recuperación de la convivencia democrática que se persigue.

c) Proporcionalidad en sentido estricto

Finalmente, corresponde determinar si la medida supera el juicio de proporcionalidad en sentido estricto. En este nivel, debe establecerse si la intensidad de la intervención

legislativa encuentra una justificación suficiente en la importancia de la finalidad que se pretende alcanzar.[80]

No se trata de afirmar que una finalidad políticamente relevante justifica automáticamente la afectación producida por la amnistía, sino de determinar si, consideradas las circunstancias concretas, existe una relación razonable entre la intensidad de la medida y la importancia del fin perseguido, si el beneficio que se pretende obtener mediante la amnistía tiene un peso suficiente para justificar la afectación que produce sobre los otros derechos o principios constitucionales involucrados.[81]

Para ello, debe considerarse, de un lado, la intensidad de la afectación producida por la amnistía sobre las consecuencias jurídicas derivadas de los hechos comprendidos y, de otro lado, la importancia de superar las consecuencias de un período excepcional de crisis política, institucional y social y de favorecer condiciones de convivencia democrática.[82]

Cuanto mayor sea la intensidad de la intervención legislativa, mayor debe ser la importancia de la finalidad que la sustenta, y mayor debe ser también la certeza de las premisas fácticas y jurídicas sobre las cuales se construye la medida.[83]

En esa ponderación debe considerarse que las consecuencias de la crisis no se limitaron a la situación jurídica del entonces presidente de la República. También alcanzaron a otras personas que fueron objeto de investigaciones y procesos penales en el contexto de la confrontación política e institucional y de las protestas y movilizaciones sociales desarrolladas durante su gobierno, así como a quienes resultaron comprendidos en actuaciones jurídicas derivadas de los acontecimientos del 7 de diciembre de 2022 y de las movilizaciones posteriores. La evaluación de la

[80] Cfr. Robert Alexy, *Teoría de la argumentación jurídica*, 2.ª ed., trad. Manuel Atienza e Isabel Espejo, edit. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2018, p. 349-374.

[81] Cfr. Ibíd.

[82] Cfr. Ibíd.

[83] Cfr. Ibíd.

medida debe atender, por tanto, a la dimensión institucional y social de la crisis y no exclusivamente a sus manifestaciones individuales.

Esta última delimitación resulta esencial para diferenciar una medida excepcional de una medida de impunidad. La amnistía propuesta no pretende impedir la investigación o sanción de graves violaciones de derechos humanos, ni establecer una regla general de irresponsabilidad respecto de cualquier conducta desarrollada durante el período de crisis.[84]

Por el contrario, parte de la existencia de límites materiales que el legislador no puede desconocer. La Corte Interamericana ha establecido precisamente que las amnistías resultan incompatibles con la Convención Americana cuando tienen por objeto impedir la investigación y sanción de responsables de graves violaciones de derechos humanos.[85]

Por consiguiente, la exclusión de tales hechos no constituye un elemento accesorio de la propuesta, sino una condición necesaria para que la finalidad de la medida pueda perseguirse dentro del orden constitucional y convencional. La superación de una crisis política y social no puede alcanzarse mediante el desconocimiento de los derechos de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos.

Asimismo, la ponderación debe reconocer que la pacificación y la reconciliación nacional constituyen finalidades de interés general que requieren atender las consecuencias de la confrontación política e institucional, así como las derivadas de la conflictividad social. La recuperación de la convivencia democrática exige una respuesta institucional que permita superar los efectos jurídicos de ese periodo, sin desconocer los derechos fundamentales ni las obligaciones internacionales del Estado.

A partir de estas consideraciones, la medida propuesta puede ser entendida como una decisión legislativa excepcional orientada a atender las consecuencias de un período histórico concreto y a favorecer condiciones de convivencia democrática, cuya legitimidad constitucional depende de que exista una relación suficientemente

[84] Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Barrios Altos vs. Perú, Sentencia de 14 de marzo de 2001, Serie C N.° 75, párrafo. 41-44.

[85] Cfr. Ibíd.

justificada entre la situación que se pretende superar, la finalidad de interés general perseguida, el ámbito objetivo de la medida y la intensidad de sus efectos.

En consecuencia, el juicio de proporcionalidad permite sostener la cuestión relevante no consiste en determinar si la amnistía beneficia a determinadas personas, sino en establecer si, frente a la situación excepcional que constituye el presupuesto de la iniciativa, la medida legislativa responde a una finalidad legítima de interés general, resulta adecuada para contribuir a su consecución, no existe una alternativa igualmente eficaz que permita alcanzar esa finalidad con una menor afectación y sus efectos guardan una relación razonable con la importancia del objetivo perseguido.[86]

En definitiva, la justificación constitucional de la propuesta radica en la necesidad de atender las consecuencias jurídicas de la crisis política, institucional y social que se desarrolló durante el gobierno de Pedro Castillo Terrones y que tuvo continuidad en los acontecimientos del 7 de diciembre de 2022 y las movilizaciones posteriores. En ese contexto, la medida excepcional busca contribuir a superar los efectos jurídicos de dicho periodo, favorecer la pacificación y restablecer condiciones de convivencia democrática, dentro de los límites establecidos por la Constitución y las obligaciones internacionales del Estado.

V. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS, INVESTIGACIONES Y FUENTES UTILIZADAS

5.1 Antecedentes normativos y legislativos

Entre los antecedentes legislativos relacionados con la materia de la presente iniciativa se encuentran propuestas parlamentarias que plantearon conceder amnistía por hechos vinculados con los acontecimientos del 7 de diciembre de 2022. Si bien estas iniciativas se concentraron en hechos específicos de dicho contexto, constituyen antecedentes relevantes para examinar el tratamiento legislativo de la amnistía frente a situaciones de conflictividad política.

[86] Cfr. Marina Gascón Abellán, *«Los argumentos de la interpretación»,* en Marina Gascón Abellán (coord.), Argumentación jurídica, editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, p. 301-313.

Entre estos antecedentes se encuentra el Proyecto de Ley N.° 5468/2022-CR, presentado el 23 de junio de 2023, de autoría del entonces congresista Guido Bellido Ugarte, cuya denominación es *«Ley que concede amnistía a quienes participaron en la redacción y/o lectura del documento que contiene el mensaje a la Nación del 07 de diciembre del 2022»*.[87]

Esta iniciativa comprendía a las personas que hubieran intervenido en la redacción y/o lectura del referido mensaje y que, con motivo de dicha participación, hubieran sido denunciadas, investigadas, procesadas o condenadas. Asimismo, preveía consecuencias jurídicas sobre los procesos y las condenas comprendidos en su ámbito de aplicación.[88]

Por otro lado, se encuentra el Proyecto de Ley N.° 13428/2025-CR, de iniciativa de la entonces congresista Margot Palacios Huamán, recibido el 2 de diciembre de 2025, denominado *«Ley que concede amnistía a José Pedro Castillo Terrones injustamente sentenciado por el presunto delito de conspiración para la rebelión y demás imputaciones asociadas a los sucesos del 7 de diciembre de 2022»*.[89]

La iniciativa estuvo orientada a conceder amnistía a José Pedro Castillo Terrones respecto de la condena vinculada con los hechos del 7 de diciembre de 2022, contemplando la extinción de la acción penal, de la pena y de los efectos jurídicos derivados del proceso, y vinculando la medida con la superación de las consecuencias de la conflictividad política y social de dicho período.[90]

Por su parte, el Proyecto de Ley N.° 13437/2025-CR, presentado por la congresista Nieves Esmeralda Limachi Quispe, propone conceder amnistía a los funcionarios públicos procesados o condenados por su participación en los hechos vinculados al mensaje presidencial del 7 de diciembre de 2022.[91]

---

[87] Cfr. Congreso de la República del Perú, *Proyecto de Ley N.° 5468/2022-CR,* presentado el 23 de junio de 2023.
[88] Cfr. Ibíd.,
[89] Cfr. Congreso de la República del Perú, *Proyecto de Ley N.° 13428/2025-CR*, presentado el 2 de diciembre de 2025.
[90] Cfr. Ibíd.
[91] Cfr. Congreso de la República del Perú, Proyecto de Ley N.° 13437/2025-CR, Proyecto de Ley que concede amnistía a los funcionarios públicos procesados o condenados por su participación en los hechos vinculados al mensaje presidencial del 7 de diciembre de 2022.

Entre los antecedentes legislativos nacionales, destaca la Ley N.° 26479, de 14 de junio de 1995. Su artículo 2 concedió amnistía general al personal militar en situación de actividad, disponibilidad o retiro, así como al personal civil implicado, procesado o condenado por los sucesos del 13 de noviembre de 1992. La relación de esta norma con las leyes de amnistía y los pronunciamientos jurisdiccionales correspondientes se aborda en los párrafos siguientes, a propósito del caso Barrios Altos.[92]

Asimismo, se tiene la Ley N.° 27381, de 21 de diciembre de 2000. Concedió amnistía al personal militar y civil que participó en el levantamiento del 29 de octubre de 2000, disponiendo la restitución de sus respectivos cargos y derechos preexistentes.

Por otro lado, la Ley N.° 32419, publicada el 14 de agosto de 2025, concede amnistía a miembros de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y los comités de autodefensa por hechos ocurridos entre 1980 y 2000. Su aplicación fue cuestionada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y su constitucionalidad se encuentra sometida a revisión del Tribunal Constitucional. La presente iniciativa establece exclusiones expresas para hechos constitutivos de graves violaciones de derechos humanos.

En ese sentido, la propuesta actual no se limita a los hechos vinculados con el mensaje a la Nación del 7 de diciembre de 2022, sino que comprende, dentro de los alcances y exclusiones establecidos en su fórmula legal, hechos relacionados con la crisis política y social iniciada el 28 de julio de 2021, cuya intensificación se manifestó en los acontecimientos de diciembre de 2022 y las posteriores movilizaciones sociales.

5.2 Antecedentes jurisprudenciales nacionales e internacionales

En el ámbito nacional, la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N.° 00679-2005-PA/TC, de 2 de marzo de 2007, constituye un antecedente relevante. en la que se precisó que la potestad del Congreso de la República para conceder amnistías constituye una competencia constitucional sujeta a límites.[93]

[92] Cfr. Perú, Ley N.° 26479, Ley que concede amnistía general al personal militar, policial y civil para diversos casos, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de junio de 1995.
[93] Cfr. Tribunal Constitucional del Perú, *Sentencia recaída en el Expediente N.° 00679-2005-PA/TC*, de 2 de marzo de 2007, fundamentos jurídicos 21, 22 y 28.

En particular, el Tribunal señaló que su ejercicio debe respetar la Constitución, la dignidad humana, los principios constitucionales y los derechos fundamentales. Asimismo, estableció que las leyes de amnistía deben guardar compatibilidad con las obligaciones internacionales asumidas por el Estado en materia de derechos humanos.[94]

En el ámbito interamericano, la sentencia de la la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Barrios Altos Vs. Perú, de 14 de marzo de 2001. El proceso estuvo relacionado con la aplicación de las Leyes N.° 26479 y N.° 26492, mediante las cuales se establecieron medidas de amnistía que alcanzaban a personas vinculadas con hechos constitutivos de graves violaciones de derechos humanos.[95]

En dicho pronunciamiento, resulta pertinente para la presente iniciativa porque permite delimitar el alcance de la amnistía frente a las obligaciones internacionales del Estado. En concordancia con ello, la propuesta establece exclusiones expresas respecto de graves violaciones de derechos humanos y contempla garantías para los derechos de las víctimas.[96]

En *Barrios Altos*, la Corte concluyó que las disposiciones cuestionadas resultaban incompatibles con la Convención Americana y carecían de efectos jurídicos, en tanto impedían la investigación y sanción de los responsables de las violaciones examinadas. Este antecedente resulta pertinente para la propuesta legislativa en cuanto permite establecer una distinción entre el ejercicio constitucional de la amnistía y aquellos supuestos que, por su naturaleza y por las obligaciones internacionales del Estado peruano, no pueden quedar comprendidos en ella.[97]

Posteriormente, en el caso La Cantuta vs. Perú, la Corte reafirmó los efectos de su jurisprudencia sobre las leyes de amnistía y las obligaciones del Estado peruano de investigar y sancionar graves violaciones de derechos humanos.[98]

---

[94] Cfr. Ibíd.
[95] Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Barrios Altos Vs. Perú, Sentencia de 14 de marzo de 2001 (Fondo), Serie C N.° 75, párrafos 41 al 44.
[96] Cfr. Ibíd.
[97] Cfr. Ibíd.
[98] Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso La Cantuta vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 29 de noviembre de 2006, Serie C N.° 162, p. 152 y 174-175.

Estas decisiones constituyen antecedentes jurisprudenciales relevantes para delimitar el marco convencional aplicable al análisis de la iniciativa.

Bajo este criterio, la iniciativa incorpora expresamente exclusiones respecto de graves violaciones de derechos humanos, preservando el ámbito constitucional de la medida y evitando que su aplicación interfiera con los deberes internacionales de investigación y sanción.[99]

5.3 Derecho comparado

En el ámbito europeo, resulta pertinente mencionar la Opinión CDL-AD (2024)003 de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), aprobada los días 15 y 16 de marzo de 2024, a propósito del análisis de la propuesta de amnistía relacionada con el proceso político y social desarrollado en Cataluña, España. Este pronunciamiento constituye un referente comparado para examinar los elementos que deben ser considerados al establecer el ámbito de una medida de esta naturaleza, la delimitación objetiva de los hechos comprendidos y su proporcionalidad.[100]

A partir del análisis efectuado por la Comisión, adquiere particular importancia que la delimitación de una amnistía responda a circunstancias objetivamente identificables y vinculadas con el contexto que le da origen, de modo que su aplicación no se construya alrededor de personas individualizadas.[101]

Asimismo, la Comisión relaciona la legitimidad de estas medidas con la existencia de una finalidad de interés general y con la necesidad de mantener una adecuada relación entre los medios adoptados y el propósito que se busca alcanzar, dentro de

[99] Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Barrios Altos Vs. Perú, Sentencia de 14 de marzo de 2001 (Fondo), Serie C N.° 75, párrafos 41 al 44.

[100] Cfr. Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), Opinión sobre los requisitos del Estado de derecho para decretar una amnistía, con especial referencia a la proposición de ley orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, CDL-AD (2024)003, Estrasburgo, 18 de marzo de 2024, párr. 80: Disponible en: https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2024-04/Amnistía%20español.pdf

[101] Cfr. Ibíd.

un marco de proporcionalidad. Entre las finalidades que reconoce se encuentra la contribución a procesos de reconciliación social y política.[102]

En el ámbito del derecho comparado, destaca la Resolución N.° RL-2021-2023-053, aprobada por la Asamblea Nacional del Ecuador el 10 de marzo de 2022, mediante la cual se concedió amnistía a 268 personas, incluidas 60 procesadas por hechos vinculados al ejercicio del derecho a la resistencia y la protesta social durante las movilizaciones de octubre de 2019. La decisión se adoptó tras la evaluación individual de los casos y se enmarcó en las competencias constitucionales de la Asamblea Nacional para conceder amnistías.[103]

La experiencia española ofrece un referente histórico que nos va a permitir observar el uso de la amnistía frente a situaciones de elevada tensión política. En particular nos referimos a la Ley del 24 de abril de 1934, la misma que constituye un antecedente del empleo excepcional de la amnistía como instrumento jurídico para atender las consecuencias penales derivadas de un escenario marcado por la confrontación política de la época.[104]

Un segundo antecedente histórico de experiencia española, se encuentra en el Decreto-Ley de Amnistía, de 21 de febrero de 1936, aprobado en el contexto de una profunda situación de conflictividad política y social, la misma que estableció la extinción de las consecuencias penales respecto de personas procesadas o condenadas por determinados delitos de naturaleza política y social, esto como una medida orientada al bien público y a la tranquilidad de la vida nacional, constituyendo un antecedente del empleo de la amnistía como instrumento jurídico frente a una situación excepcional.[105]

Asimismo, el antecedente español de 1976, constituye otro referente para examinar la función de la amnistía en procesos de transformación política. El Real Decreto-ley

---

[102] Cfr. Ibíd.
[103] Ecuador, Asamblea Nacional, Resolución N.° RL-2021-2023-053, Que concede amnistía a varios ciudadanos con base en el informe elaborado por la Comisión Especializada Permanente de Garantías Constitucionales, Derechos Humanos, Derechos Colectivos y la Interculturalidad, 10 de marzo de 2022, publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial N.° 21, 15 de marzo de 2022.
[104] Cfr. España, *Ley de 24 de abril de 1934, concediendo amnistía*, Gaceta de Madrid, núm. 115, de 25 de abril de 1934, pp. 548-549.
[105] Cfr. España, *Decreto-Ley de 21 de febrero de 1936, de Amnistía*, Gaceta de Madrid, núm. 53, de 22 de febrero de 1936.

10/1976, de 30 de julio, se extendió la medida a determinados hechos vinculados con actividades de carácter político.[106]

La norma se adoptó en un contexto de la transición hacia la normalidad democrática, fue concebida como un instrumento para superar las consecuencias jurídicas de un período de conflictividad política y favorecer la convivencia democrática.[107]

Otro referente histórico es el de 1977, España adoptó una nueva regulación de la amnistía mediante la Ley 46/1977, de 15 de octubre, en el marco de su proceso de transición política. La disposición definió su ámbito de aplicación atendiendo a la naturaleza política de los actos y al período en que estos fueron cometidos.[108]

Aquí se incorporó determinadas exclusiones, límites objetivos vinculados con la violencia grave contra la vida o la integridad de las personas. Este antecedente muestra el empleo de la amnistía como una medida excepcional frente a las consecuencias jurídicas de un período de conflictividad política.[109]

La legislación portuguesa ofrece otro referente en materia de amnistía con la aprobación de la Ley Nº 74/79, de 23 de noviembre, que concedió amnistía respecto de infracciones de naturaleza política cometidas después del 25 de abril de 1974, incluidas aquellas vinculadas con los acontecimientos del 11 de marzo y 25 de noviembre de 1975.[110]

La disposición se adoptó después de un período marcado por la confrontación política asociada al proceso revolucionario portugués, se buscaba la normalización, se buscaba una nueva consolidación del nuevo orden institucional, marcando este un referente importante para la presente propuesta ley.[111]

---

[106] Cfr. España, *Real Decreto-ley 10/1976, de 30 de julio, sobre amnistía*, Boletín Oficial del Estado, núm. 186, de 4 de agosto de 1976, pp. 15097-15098.
[107] Cfr. España, *Real Decreto-ley 10/1976, de 30 de julio, sobre amnistía*, Boletín Oficial del Estado, núm. 186, de 4 de agosto de 1976, pp. 15097-15098.
[108] Cfr. España, *Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía*, Boletín Oficial del Estado, núm. 248, de 17 de octubre de 1977, pp. 22765-22766, BOE-A-1977-24937.
[109] Cfr. Ibíd.
[110] Portugal, *Lei n.º 74/79, de 23 de novembro, "Amnistia de infracções de natureza política"*, Diário da República, I Série, n.º 271, de 23 de novembro de 1979.
[111] Cfr. Ibíd.

La experiencia portuguesa también registra la Ley Nº 9/96, de 23 de marzo, cuyo ámbito se extendió a determinadas infracciones de motivación política cometidas entre 1976 y 1991.[112]

Su aplicación y constitucionalidad fue posteriormente examinado por el Tribunal Constitucional portugués, el mismo que reconoció que la finalidad de pacificación perseguida por la medida podía responder a un objetivo legítimo dentro de un Estado de Derecho, particularmente cuando se buscaba superar las consecuencias de un período caracterizado por actos de violencia de motivación política y lo que buscaba es la convivencia democrática.[113]

La vivencia francesa, constituye un antecedente importante para nuestro análisis, la Ley n.º 59-940, de 31 de julio de 1959, sobre amnistía, que comprendió determinados delitos vinculados directamente con acontecimientos de orden político ocurridos durante un período determinado.[114]

La regulación delimitó las circunstancias que debían concurrir para que los hechos quedaran comprendidos en sus efectos, atendiendo tanto al momento en que fueron cometidos como a sus características, configurando la amnistía como una medida excepcional frente a las consecuencias jurídicas derivadas de una coyuntura de conflictividad política.[115]

Asimismo, en el caso Gelman vs. Uruguay, la Corte examinó la compatibilidad de una ley de amnistía con las obligaciones internacionales del Estado y reiteró los límites aplicables a medidas que impidan investigar y sancionar graves violaciones de derechos humanos.[116]

---

[112] Cfr. Ibíd.
[113] Cfr. Tribunal Constitucional de Portugal, *Acórdão n.º 510/98*, de 14 de julio de 1998, Processo n.º 299/96, fundamento jurídico 16; véase también Portugal, *Lei n.º 9/96, de 23 de março*, Diário da República, I Série-A, n.º 71, de 23 de marzo de 1996.
[114] Cfr. Cfr. Francia, *Loi n° 59-940 du 31 juillet 1959 portant amnistie*, Journal officiel de la République française, 2 de agosto de 1959.
[115] Cfr. Cfr. Francia, *Loi n° 59-940 du 31 juillet 1959 portant amnistie*, Journal officiel de la République française, 2 de agosto de 1959.
[116] Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Gelman vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones, sentencia de 24 de febrero de 2011, Serie C N.° 221, p. 195-203.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en su publicación Rule-of-Law Tools for Post-Conflict States: Amnesties (2009), presenta criterios para examinar el diseño y alcance de las medidas de amnistía en relación con las obligaciones internacionales de derechos humanos.[117]

A la luz de lo anterior, estas experiencias comparadas permiten examinar distintos criterios de configuración de una Amnistía. Muestran que la amnistía ha sido regulada de distintas maneras frente a situaciones de particular relevancia política y social. Su revisión permite recoger criterios relacionados con la determinación de los hechos comprendidos, los límites de la medida y sus efectos jurídicos, aspectos que han servido de referencia para la formulación de la presente propuesta.

VI. SECTORES COMPRENDIDOS

La presente iniciativa legislativa comprende a los siguientes sectores y actores:

a) Personas investigadas, procesadas o condenadas: personas cuyos hechos se encuentren objetivamente comprendidos dentro del ámbito de aplicación de la ley, correspondientes al periodo comprendido entre el 28 de julio de 2021 y el 31 de diciembre de 2023, incluidos aquellos vinculados con la crisis política e institucional, los acontecimientos del 7 de diciembre de 2022 y las movilizaciones sociales desarrolladas durante dicho periodo, siempre que no se encuentren comprendidos en las exclusiones establecidas por la propuesta. La aplicación de la medida atenderá a criterios objetivos y no a la posición política o ideológica de las personas comprendidas.

b) Poder Judicial: órganos jurisdiccionales competentes encargados de aplicar los efectos de la amnistía a los procesos comprendidos en el ámbito de la ley.

c) Ministerio Público: en cuanto corresponda a las investigaciones y procesos comprendidos en el ámbito de aplicación de la medida.

[117] Cfr. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Rule-of-Law Tools for Post-Conflict States: Amnesties, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2009, documento HR/PUB/09/1.

d) Instituto Nacional Penitenciario (INPE): respecto de las medidas administrativas necesarias para hacer efectiva la liberación de las personas privadas de libertad que se encuentren comprendidas en la amnistía, cuando corresponda.

e) Sociedad en general: en cuanto la iniciativa tiene como finalidad contribuir a la superación de las consecuencias de un período excepcional de crisis política, institucional y social y favorecer condiciones de convivencia democrática.

VII. NORMAS QUE SE MODIFICAN O DEROGAN

La presente iniciativa legislativa no modifica ni deroga expresamente ninguna norma con rango de ley. Su objeto consiste en establecer una medida excepcional de amnistía respecto de los hechos y personas comprendidos en su ámbito de aplicación, en ejercicio de la potestad constitucional reconocida al Congreso de la República por el artículo 102, inciso 5, de la Constitución Política del Perú.

En consecuencia, la propuesta no requiere modificar disposiciones del Código Penal, del Código Procesal Penal ni de otras normas sustantivas o procesales, debido a que sus efectos se producen directamente en virtud de la ley especial de amnistía respecto de los supuestos objetivamente comprendidos en ella.

VIII. ANALISIS COSTO – BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no genera gasto público adicional, debido a que no requiere la creación de programas, servicios, plazas ni asignaciones presupuestales específicas. Los costos administrativos que pudieran derivarse de su aplicación serán atendidos con los recursos institucionales disponibles.

En términos sociales e institucionales, la propuesta busca contribuir a la superación de las consecuencias de un período excepcional de crisis política, institucional y social, favoreciendo la convivencia democrática y la cohesión social, dentro de los límites establecidos por la Constitución y las obligaciones internacionales del Estado.

En consecuencia, la iniciativa no genera un impacto presupuestal significativo y los beneficios sociales e institucionales perseguidos guardan correspondencia con la finalidad de la medida.

IX. IMPACTO AMBIENTAL

La presente iniciativa legislativa no genera impactos ambientales directos ni indirectos, en tanto su objeto se circunscribe al establecimiento de una medida excepcional de naturaleza jurídica respecto de determinados hechos y situaciones vinculados con la crisis política, institucional y social desarrollada durante el periodo comprendido entre el 28 de julio de 2021 y el 31 de diciembre de 2023.

La propuesta tiene por finalidad establecer consecuencias jurídicas respecto de determinados hechos comprendidos en su ámbito de aplicación, conforme a criterios objetivos, temporales y materiales, así como a las exclusiones expresamente previstas en el texto normativo. En ese sentido, no contempla disposiciones relacionadas con actividades productivas, extractivas, ejecución de infraestructura, aprovechamiento de recursos naturales, prestación de servicios ambientales ni otras intervenciones susceptibles de generar efectos sobre el ambiente.

Por consiguiente, la iniciativa legislativa no requiere la implementación de medidas de prevención, mitigación o compensación ambiental, ni demanda un análisis específico de impacto ambiental, debido a que su contenido y efectos se circunscriben al ámbito jurídico-penal.

Lima, 12 de noviembre del 2026

ANEXO REFERENCIAL

RELACIÓN DE PERSONAS Y ACTUACIONES VINCULADAS A LA CRISIS POLÍTICA, INSTITUCIONAL Y SOCIAL (2021–2023)

La presente relación tiene carácter referencial, ilustrativo y no exhaustivo. Comprende a determinadas personas y grupos respecto de los cuales se cuenta con información documental sobre actuaciones fiscales y judiciales, así como sobre hechos relacionados con la crisis política, institucional y social desarrollada en el país entre el 28 de julio de 2021 y el 31 de diciembre de 2023. Su finalidad es ofrecer una referencia de los distintos contextos, hechos y actuaciones que sustentan la iniciativa legislativa, sin constituir una relación cerrada de personas beneficiarias ni limitar su ámbito de aplicación a quienes se encuentren individualizados en este anexo.

La inclusión de nombres, expedientes y actuaciones responde exclusivamente a una finalidad de identificación y contextualización documental; por tanto, no implica atribuir responsabilidad penal, afirmar inocencia o culpabilidad, ni adelantar opinión sobre el resultado de las investigaciones o procesos correspondientes. Del mismo modo, la ausencia de una persona en esta relación no determina su exclusión del ámbito de la ley. La procedencia de la amnistía deberá establecerse en cada caso a partir de la naturaleza de los hechos, su vinculación con los contextos comprendidos y el cumplimiento de los presupuestos objetivos, temporales y materiales previstos en la fórmula legal.

En consecuencia, la medida tiene alcance general y se aplica a toda persona cuyos hechos se encuentren comprendidos en los supuestos establecidos por la ley, con independencia de su identificación en este anexo, de su posición política o ideológica y de la condición procesal en la que se encuentre, siempre que concurran los requisitos legales y no opere alguna de las exclusiones expresamente previstas. Este alcance general se encuentra sujeto al respeto de los estándares constitucionales e internacionales de protección de los derechos humanos. En ningún caso la amnistía comprenderá hechos constitutivos de graves violaciones de derechos humanos ni podrá interpretarse o aplicarse como un mecanismo destinado a impedir que las víctimas y sus familiares conozcan la verdad, accedan a la justicia y obtengan una reparación integral.

a) BLOQUE I. PERSONAS COMPRENDIDAS EN ACTUACIONES DE PRESUNTA PERSECUCIÓN POLÍTICA DURANTE EL GOBIERNO DE PEDRO CASTILLO

N.º	Persona o grupo	Expediente y carpeta fiscal	contexto de vinculación con la crisis	Situación jurídico-procesal
1	José Pedro Castillo Terrones	Comprende todas las denuncias, carpetas fiscales y expedientes judiciales vinculados con los hechos materia de la propuesta, cualquiera sea su calificación jurídica y la etapa procesal en que se encuentren.	Denuncias y actuaciones fiscales de diversa naturaleza penal, así como procesos judiciales derivados de estas, desarrollados en un contexto de confrontación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en el que se cuestionó la instrumentalización de los mecanismos de persecución penal con fines de debilitamiento del gobierno de Pedro Castillo Terrones y afectación de la continuidad de su mandato presidencial.	Los registros presentan distintos estados: archivo, calificación, formalización, entre otros.
2	Otras personas comprendidas: Todas aquellas personas que, sin distinción de posición política o ideológica, a favor o en contra del gobierno de Pedro Castillo Terrones, del Congreso de la República o de otros actores institucionales, hayan sido objeto de persecución política mediante la	Comprende todas las denuncias, carpetas fiscales y expedientes judiciales vinculados con los hechos materia de la propuesta, cualquiera sea su calificación jurídica y la etapa procesal en que se encuentren.	Personas que hubieran sido comprendidas en actuaciones jurídico-penales respecto de las cuales existan elementos objetivos que permitan examinar la utilización de mecanismos estatales con finalidad de persecución política durante el periodo 2021–2022.	Situación jurídico-procesal por determinar en cada caso, conforme a la identificación de las personas y la verificación de los hechos comprendidos en la propuesta.

	instrumentalización de denuncias, investigaciones o procesos penales por hechos vinculados a la crisis política, institucional y social del periodo comprendido en la propuesta.			

b) BLOQUE II. PERSONAS COMPRENDIDAS EN ACTUACIONES JURÍDICO-PENALES RELACIONADAS CON LOS ACONTECIMIENTOS DEL 7 DE DICIEMBRE DE 2022

N.º	Persona o grupo	Expediente, carpeta fiscal o actuación	Hechos y contexto de vinculación con la crisis	Situación jurídico-procesal documentada
1	José Pedro Castillo Terrones	Proceso penal relacionado con los acontecimientos del 7 de diciembre de 2022.	Lectura de la proclama o intervención televisada del 7 de diciembre de 2022 y hechos jurídicamente relacionados con ella.	Sentencia de primera instancia por delito de conspiración para la rebelión. Pendiente de resolver sentencia en segunda instancia.
2	Betssy Betzabet Chávez Chino	Proceso penal relacionado con los acontecimientos del 7 de diciembre de 2022.	Hechos atribuidos en relación con la preparación, coordinación y circunstancias de la proclama del 7 de diciembre de 2022.	Sentencia de primera instancia por delito de conspiración para la rebelión. Pendiente de resolver sentencia en segunda instancia.
3	Aníbal Torres Vásquez	Proceso penal relacionado con los acontecimientos del 7 de diciembre de 2022.	Hechos atribuidos en relación con la preparación, coordinación y circunstancias de la proclama del 7 de diciembre de 2022.	Sentencia de primera instancia por delito de conspiración para la rebelión. Pendiente de resolver sentencia en segunda instancia.
4	Willy Arturo Huerta	Proceso penal relacionado con los	Hechos atribuidos en relación con la preparación,	Sentencia de primera instancia por delito de conspiración para la

	Olivas	acontecimientos del 7 de diciembre de 2022.	coordinación y circunstancias de la proclama del 7 de diciembre de 2022.	rebelión. Pendiente de resolver sentencia en segunda instancia.

c) BLOQUE III. PERSONAS INVESTIGADAS O PROCESADAS POR HECHOS RELACIONADOS CON MOVILIZACIONES Y PROTESTAS SOCIALES (2021–2023)

N.º	Persona o grupo	Expediente, carpeta fiscal o actuación	Hechos y contexto de vinculación con la crisis	Situación jurídico-procesal
1	Joel Vega Muñoz; Wilber Huamani Flores; Felimón Huamani Medina; Yony Mendoza Llamocca; Junior Alexander Guzmán Castillo; Ezequiel Benedicto Fernández Ronce	Exp. N.º 00419-2023-89-1401-JR-PE-02 – Ica.	Intervención policial durante una protesta en Expansión Urbana, Ica, el 25 de enero de 2023. Los afectados refieren detención y golpes.	Según la carta presentada por los afectados, permanecieron nueve meses con prisión preventiva y posteriormente fueron liberados. La carta señala que la Fiscalía formuló acusación y solicitó 16 años de pena para cada uno.
2	Vladimir Francois Molina Espinoza	Exp. N.º 05413-2023-1-1826-JR-PE-20 – Lima.	Hechos atribuidos por la Fiscalía durante la movilización denominada «Toma de Lima 3», el 22 de julio de 2023, en la Plaza San Martín.	Se dictaron nueve meses de prisión preventiva, medida confirmada por la Sala de Apelaciones mediante Resolución N.º 02, de 30 de octubre de 2023.
3	Luis Hugo Cruz Layme	Carpeta Fiscal N.º 506014507-2023-2133-0 – Lima.	Hechos atribuidos el 29 de julio de 2023 durante manifestaciones en las inmediaciones de las plazas Dos de Mayo y Bolognesi. La Fiscalía atribuye que habría golpeado	Se formalizó y continuó investigación preparatoria por presuntos disturbios y violencia o resistencia a la autoridad.

			a un efectivo policial con un palo y opuesto resistencia; el investigado sostuvo que caminaba pacíficamente y que tomó un asta durante la dispersión.	
4	Jean Marco Inga; Miriam Abigail Candote Chávez; Rosalinda Rodríguez Huanca; Mónica Leticia Atencia Jara; Esteban Samuel Godofredo Gonzalo; Jairo Ore Torres; Luis Abel Barbarán Rimachi; Roly Karen Salinas; Lucía García Arenas; Janet Rosmeri Rodríguez Huanca y otras personas comprendidas	Carpeta Fiscal N.º 919-2023-1FPCPLBRJM-2D – San Marcos. Requerimiento de elevación de actuados de 12 de diciembre de 2023.	Investigación por presunta usurpación agravada, a raíz de hechos ocurridos en la residencia universitaria de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos el 13 de julio de 2022.	La Fiscalía Superior declaró infundado el requerimiento de elevación y confirmó la disposición de archivo. Se consigna como investigación archivada, no como condena ni proceso penal vigente.
	Otras personas participantes en movilizaciones y protestas sociales, con independencia de su posición política e ideológica.	Denuncias, carpetas fiscales, expedientes judiciales y demás actuaciones que pudieran existir en relación con los hechos comprendidos en el periodo	Personas que participaron en movilizaciones, protestas y manifestaciones sociales, tanto a favor como en contra del gobierno de Pedro Castillo Terrones, y que, en ese contexto, hubieran sido objeto de persecución política o	Comprende situaciones procesales que deberán determinarse en cada caso, sin limitar la aplicación de la amnistía a las personas o expedientes actualmente identificados.

		2021–2023.	instrumentalización de mecanismos penales por su participación o expresión política.	