CÁMARA DE DIPUTADOS
CONGRESO DEL PERÚ

AMALIA EMILIA PALOMINO PACHECO
DIPUTADA DE LA REPUBLICA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

CÁMARA DE DIPUTADOS
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
PROPOSICIÓN LEGISLATIVA
00223-2026-2031-CD
RU 22324-CD
15 SEPTIEMBRE 2026 11:51 a. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: ASABARIAN

PROPOSICIÓN LEGISLATIVA QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 283 Y 315 DEL CÓDIGO PENAL QUE GARANTIZA EL EJERCICIO DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA PROTESTA

La diputada de la República Amalia Emilia Palomino Pacheco, y los diputados que suscriben la presente propuesta, integrantes del Grupo Parlamentario Juntos por el Perú, de conformidad con la facultad de iniciativa legislativa reconocida en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y conforme a las disposiciones aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta la siguiente iniciativa legislativa:

FÓRMULA LEGAL

PROPOSICIÓN LEGISLATIVA QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 283 Y 315 DEL CÓDIGO PENAL QUE GARANTIZA EL EJERCICIO DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA PROTESTA

Artículo 1.- Objeto de la ley

La presente proposición legislativa tiene por objeto modificar el artículo 283 y 315 del Código Penal, aprobado mediante Decreto Legislativo Nº 635, para precisar los supuestos de responsabilidad penal correspondiente en los delitos de entorpecimiento del funcionamiento de servicios públicos y disturbios.

Artículo 2.- Finalidad

La presente proposición legislativa tiene por finalidad garantizar el ejercicio del derecho fundamental a la protesta, vinculado con la libertad de expresión, reunión pacífica y participación política, limitando la intervención del poder punitivo frente a conductas que impliquen la creación de un peligro concreto o afectaciones graves a las personas, la propiedad o los servicios públicos.

Artículo 3.- Modificación del Artículo 283 del Código Penal

Se modifica el Artículo 283 del Código Penal, en los siguientes términos:

"Artículo 283.- Entorpecimiento al funcionamiento de servicios públicos

El que, ante una situación de peligro común afecta gravemente el normal funcionamiento del transporte o de los servicios públicos de telecomunicaciones, de saneamiento, de electricidad, de gas, de hidrocarburos o de sus productos derivados, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de tres ni mayor de cinco años.

Constituyen circunstancias agravantes los siguientes supuestos:

1. *Si en la ejecución de las conductas previstas en el primer párrafo el agente atenta contra la integridad física de las personas o causa grave daño a la propiedad pública o privada, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cinco ni mayor de ocho años.*
2. *Si las conductas recaen, causando grave daño, sobre recursos, infraestructuras y sistemas esenciales para desarrollar y mantener las capacidades nacionales vinculadas a servicios públicos conforme a la ley de la materia, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de seis ni mayor de nueve años.*

Se aplica la pena de inhabilitación conforme a lo señalado en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 36 del Código Penal para los supuestos agravantes.

La participación, permanencia o presencia en una reunión, concentración, marcha, manifestación o protesta no genera responsabilidad penal por conducta de terceros."

Artículo 4.- Modificación del Artículo 315 del Código Penal

Se modifica el Artículo 315 del Código Penal, en los siguientes términos:

"Artículo 315.- Disturbios

El que, en una reunión tumultuaria, atenta contra la integridad física de las personas o cause grave daño a la propiedad pública o privada, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de siete años.

Será sancionado con la misma pena cuando los actos descritos en el primer párrafo se produzcan con ocasión de un espectáculo deportivo o en el área de influencia deportiva.

Constituyen circunstancias agravantes los siguientes supuestos:

1. *Si en estos actos el agente utiliza indebidamente prendas o símbolos distintivos de las Fuerzas Armadas o de la Policía Nacional del Perú, la pena privativa de libertad será no menor de cinco ni mayor de ocho años.*
2. *Si el atentado contra la integridad física de las personas causa lesiones graves, la pena privativa de libertad será no menor de seis ni mayor de nueve años.*
3. *Si el atentado contra la integridad física de las personas causa la muerte, la pena privativa de libertad será no menor de nueve ni mayor de quince años.*

En los supuestos agravantes, se impondrá, además, la pena de inhabilitación conforme a lo señalado en los incisos 1, 2 y 3 del artículo 36 del Código Penal.

No será penalmente responsable quien, en el contexto de una protesta, actúe para proteger su integridad física o la de terceros, siempre que concurran los presupuestos de la legítima defensa establecidos en este código."

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera. – La aplicación del artículo 283 y 315 del Código Penal deberá interpretarse de conformidad con la Constitución Política del Perú y los Tratados Internacionales sobre derechos humanos.

Segunda. - La intervención penal deberá reservarse para aquellas conductas individuales que, conforme a la Ley, presenten una gravedad suficiente y produzcan una afectación o situación de peligro concreta, verificable y jurídicamente relevante.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

Única. - Derogación

Se derogan todas las disposiciones que se opongan a la presente ley.

Sadith Pérez Espejo
Héctor Ventura Holguín A.
Héctor Guillén Valencia
Marco A. Flores Valdeiglesias
Jesús Pérez A
Amalia Emilia Palomino Pacheco
VOCERO TITULAR

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La presente iniciativa parte de la necesidad de conciliar dos obligaciones constitucionales: el deber del Estado de proteger la integridad de las personas, la propiedad, la seguridad colectiva y el normal funcionamiento de los servicios públicos; y, el deber de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales de reunión pacífica, libertad de expresión y participación política, de los cuales se deriva la protección constitucional del derecho a la protesta.

El problema radica en el artículo 283 y 315 del Código Penal, no delimitan con suficiente precisión las conductas que, por su gravedad, generan una afectación concreta o un peligro jurídicamente relevante, frente a las perturbaciones o alteraciones temporales propias de una protesta pacífica. Esta falta de delimitación puede favorecer interpretaciones extensivas de los tipos penales y una respuesta desproporcionada frente al ejercicio legítimo de estos derechos.

Esta problemática es relevante porque el Estado no solo debe abstenerse de vulnerar los derechos fundamentales, sino también garantizar las condiciones para su ejercicio legítimo. Por ello, la legislación penal no debe convertirse en un mecanismo que, bajo la protección de otros bienes jurídicos, afecte injustificadamente el ejercicio de los derechos de los que se deriva la protección constitucional de la protesta.

En consecuencia, resulta necesario precisar el artículo 283 y 315 del Código Penal mediante criterios de gravedad, afectación concreta, peligro jurídicamente relevante e individualización de la responsabilidad penal, se apliquen garantizando la máxima protección posible del ejercicio legítimo de la protesta.

II. EVIDENCIA QUE SUSTENTA EL PROBLEMA

El artículo 283 y 315 del Código Penal han sido objeto de sucesivas modificaciones desde la entrada en vigor del Código Penal de 1991, mediante las cuales se ha ampliado progresivamente el ámbito de las conductas sancionadas, así como las circunstancias agravantes y las penas aplicables.

El Decreto Legislativo N.º 1589, publicado el 4 de diciembre de 2023, modificó los artículos 283 y 315 del Código Penal e incorporó los artículos 283-A y 315-B, ampliando la regulación penal. Esta reforma constituye el antecedente legislativo inmediato de la regulación que actualmente se plantea revisar.

Asimismo, la Sentencia del Tribunal Constitucional contenida Expediente N.º 00018-2025-PI/TC, emitida frente a la demanda de inconstitucionalidad contra del Decreto Legislativo N.º 1589, promovida por el Colegio de Abogados de Puno, es un antecedente constitucional relevante para examinar los límites de la intervención penal frente a conductas vinculadas con el ejercicio del derecho fundamental a la protesta. En dicho pronunciamiento, el Tribunal declaró inconstitucionales los artículos 283-A y 315-B incorporados por el referido decreto legislativo, mientras mantuvo las modificaciones efectuadas a los artículos 283 y 315.[1]

En esta línea de ideas, la Observación General N.º 37 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas reconoce que el ejercicio de la protesta puede generar cierto grado de perturbación de la normalidad, frente al cual corresponde mantener un nivel razonable de tolerancia.[2]

En este contexto, que resulta necesario revisar la actual regulación, determinar las conductas de relevancia penal y diferenciarlas de aquellas perturbaciones temporales o incidentales propias del ejercicio del derecho a la protesta. Se debe evitar que la sola afectación del funcionamiento de un servicio público o la participación en una manifestación constituya, fundamento suficiente para una imputación penal, sin perjuicio de mantener una respuesta efectiva frente a conductas que impliquen un peligro grave y concreto para la vida e integridad de las personas y a los bienes o los servicios públicos.

III. OBJETIVOS GENERALES Y ESPECIFICOS

1) **Objetivo General**

Modificar el artículo 283 y 315 del Código Penal para establecer criterios de intervención penal racionales, necesarios y proporcionales, compatibles con la protección constitucional del derecho fundamental a la protesta.

2) **Objetivos Específicos**

a. Precisar los supuestos que justifican la intervención del Derecho Penal, atendiendo a la gravedad de la conducta y a la afectación concreta de los bienes jurídicos protegidos y la existencia de un peligro concreto.

---

[1] Cfr. Tribunal Constitucional, Expediente N.° 00018-2025-PI/TC
[2] Cfr. Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 37

b. Diferenciar las perturbaciones temporales o incidentales que puedan producirse durante una protesta de aquellas conductas que, por su gravedad, generan relevancia penal, reconociendo el deber de tolerancia frente a las perturbaciones propias del ejercicio de este derecho.

c. Garantizar la individualización de la responsabilidad penal, a fin de evitar que la sola participación, permanencia o presencia en una manifestación, así como los actos ilícitos cometidos por terceros, constituya por sí mismos fundamento suficiente para ser pasible de sanción penal.

IV. FUNDAMENTOS DE LA INICIATIVA

El derecho fundamental y humano a la protesta, aunque no se encuentre regulado explícitamente en la carta fundamental de la nación, encuentra su sustento constitucional en el derecho a la libertad de expresión[3], la reunión pacífica[4] y la participación política[5]; puede entenderse su vinculación de manera implícita.

En el ámbito del derecho comparado, particularmente desde la doctrina constitucional española, Díez-Picazo señala que el derecho de reunión y manifestación se encuentra estrechamente vinculado tanto con la libertad de expresión como con el derecho de asociación. Respecto de la libertad de expresión, ambos derechos comparten su función como medios para la difusión de ideas y opiniones; sin embargo, se diferencian en cuanto a su forma de ejercicio, pues mientras la libertad de expresión puede ejercerse individualmente, el derecho de reunión y manifestación requiere necesariamente un ejercicio colectivo. En palabras del autor, «nadie puede reunirse o manifestarse solo».[6]

En sentido, debemos entender que los derechos fundamentales no se limitan únicamente a aquello que se encuentra expresamente reconocido en el texto de la Constitución. Así,

---

[3] Constitución Política del Perú, articulo 2, inciso 4: «A las libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento mediante la palabra oral o escrita o la imagen, por cualquier medio de comunicación social, sin previa autorización ni censura ni impedimento algunos, bajo las responsabilidades de ley.

El Estado promueve el uso de las tecnologías de la información y la comunicación en todo el país. Los delitos cometidos por medio del libro, la prensa y demás medios de comunicación social se tipifican en el Código Penal y se juzgan en el fuero común.

Es delito toda acción que suspende o clausura algún órgano de expresión o le impide circular libremente. Los derechos de informar y opinar comprenden los de fundar medios de comunicación».

[4] Ibíd, inciso 12: «Reunirse pacíficamente sin armas. Las reuniones en lugares privados o abiertos al público no requieren aviso previo. Las que se convocan en plazas y vías públicas exigen anuncio anticipado a la autoridad, la que puede prohibirlas solamente por motivos probados de seguridad o de sanidad pública».

[5] Ibíd, inciso 17: «A participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a la ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum.»

[6] Diaz Picazo, Luis María (2021): "*Sistema de derechos fundamentales*", editorial tirant lo blanch, p. 376

mediante la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N.° 00895-2001-AA/TC, específicamente en su fundamento 5, el Tribunal señala que el contenido de los derechos fundamentales no se circunscribe exclusivamente a las facultades expresamente reconocidas en la Constitución. En determinados casos, es posible identificar otras manifestaciones o garantías que, aun cuando no se encuentren formuladas de manera expresa, forman parte de la protección constitucional de un derecho.[7]

Asimismo, el Tribunal Constitucional menciona que el desarrollo de las normas, los cambios en las valoraciones sociales, la doctrina y la jurisprudencia pueden contribuir al reconocimiento progresivo de nuevos contenidos de los derechos fundamentales.[8]

En relación con el derecho a la protesta, el Tribunal Constitucional en la sentencia contenida en el expediente N°0018-2025-PI/TC, en el fundamento 6, señala que este constituye un derecho fundamental que permite a las personas expresar una posición crítica frente al ejercicio del poder, ya sea público o privado. Asimismo, considera que las manifestaciones de protesta responden a demandas o aspiraciones legítimas de quienes las realizan, por lo que su ejercicio debe ser reconocido y protegido dentro del marco establecido por la Constitución y el ordenamiento jurídico.[9]

En la misma sentencia, el máximo intérprete de la Constitución refiere que: «[...] *en el derecho a la protesta pacífica subyacen dos componentes: uno colectivo y otro político. Colectivo, porque supone una reunión de personas destinada a expresar diversas necesidades; y político, en tanto tales reclamos persiguen el cumplimiento cabal de las políticas públicas o de las demandas sociales.*»[10]

Existen instrumentos internacionales y regionales que protegen su contenido. En ese sentido, la Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce expresamente el derecho de reunión y asociación pacíficas al establecer: «*Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas*».[11]

En este orden de ideas, la Convención Americana sobre Derechos Humanos consagra expresamente el derecho de reunión pacífica y sin armas, al disponer: «*Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática,*

[7] Cfr. Tribunal Constitucional, STC Exp. N° 00895-2001-AA/TC, fundamento 5
[8] Cfr. Ibíd
[9] Cfr. Tribunal Constitucional, Expediente N.° 00018-2025-PI/TC, fundamento jurídico 6.
[10] Tribunal Constitucional, Expediente N.° 00018-2025-PI/TC, fundamento jurídico 22.
[11] Naciones Unidas, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, adoptada y proclamada por la Asamblea General mediante Resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948, artículo 20.

en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás».[12]

En esa misma línea, el derecho de reunión pacífica se encuentra reconocido en el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, donde establece: «*Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás*»[13]

Al respecto, el Comité de Derechos Humanos alude que el derecho de reunión pacífica puede manifestarse de diferentes formas, entre lo que incluye las manifestaciones, protestas, procesiones, reuniones propiamente dichas, mítines, las sentadas, los flashmobs y vigilias a la luz de las velas, todas estas formas de manifestación de derecho a la reunión pacifica se encuentran reguladas por el articulo 21 antes mencionado. Esta protección alcanza tanto a reuniones pacificas como en movimiento, señalando expresamente a las marchas.[14]

Desde esta lógica, debe entenderse el derecho a la protesta, no únicamente como una expresión individual de disconformidad, sino como aquella participación colectiva en la vida pública, que es también una forma que ejercer su autonomía en un Estado de Derecho y en una democracia que debe garantizar la participación ciudadana.

El Comité de Derechos Humanos reconoce que si bien hay reuniones pacificas que no causan trastornos debido a que no tienen objetivos polémicos; sin embargo, esas reuniones pacíficas pueden responder a finalidades diversas y desarrollarse con distintos niveles de impacto en la vida cotidiana, más aún cuando los objetivos que se buscan son controversiales, donde hay posiciones encontradas.[15]

Entonces, por su magnitud o por las circunstancias en las que se desarrolla, su naturaleza misma puede hacer que cause perturbaciones, como por ejemplo generar determinadas alteraciones en el tránsito, en la circulación de las personas o en las actividades económicas. Sin embargo, esto no debe ser interpretado como una forma de perder la protección a su contenido esencial intangible que le corresponde como el ejercicio del derecho de reunión pacífica. Esos riesgos tienen que ser gestionados en el marco del Pacto, más allá de las consecuencias que hayan sido intencionadas o no.[16]

---

[12] Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), artículo 15
[13] Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 21
[14] Cfr. Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 37, párr. 6
[15] Cfr. Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 37, párr. 7
[16] Cfr. Ibíd.

Respecto a la naturaleza de si una reunión es pacifica o no, el Comité de Derechos Humanos precisa que esta condición debe evaluarse atendiendo a la conducta de quienes participan en ella; es decir, los actos violentos provenientes de autoridades, agentes externos, grupos que se oponen a la manifestación o personas que participan en contramanifestaciones no determina, por sí misma, que la reunión pierda su carácter pacífico.[17]

De acuerdo con esta interpretación hechos violentos producidos por terceros no debería generar automáticamente consecuencias jurídicas para el conjunto de las personas que participan en una manifestación. La responsabilidad debe analizarse a partir de la conducta efectivamente realizada por cada persona y de su vinculación concreta con los hechos que puedan resultar ilícitos.

Asimismo, el Comité de Derechos Humanos precisa que la presencia de determinados objetos durante una reunión, incluso cuando puedan ser considerados armas o elementos de protección, no permite concluir por sí sola que quienes los portan estén actuando de manera violenta. La valoración de estas circunstancias debe realizarse atendiendo a cada caso concreto y las circunstancias del lugar, la existencia de elementos que evidencien una intención de ejercer violencia y el riesgo efectivo que pueda derivarse de dichos objetos. [18]

Esta forma de interpretación es muy relevante para el derecho a la protesta en un Estado de Derecho, impide que determinados elementos externos sean utilizados, por sí solos, para presumir una conducta violenta o atribuir responsabilidad penal. La respuesta jurídica debe sustentarse en hechos concretos que permitan establecer una conducta individual y una afectación real, evitando que la mera apariencia o la presencia de determinados objetos determine la criminalización de quienes participan en una protesta.

Para determinar si una conducta justifica una intervención de esta naturaleza, debe atenderse necesariamente al contexto en el que se desarrolla, a las circunstancias concretas del caso y a la afectación efectiva que genera, evitando valoraciones abstractas o desvinculadas de la realidad en la que se ejerce el derecho.

La garantía del contenido esencial del derecho a la protesta se encuentra estrechamente vinculada con el principio de proporcionalidad, en tanto el examen de las restricciones impuestas a su ejercicio requiere determinar si las medidas adoptadas mediante el Decreto Legislativo N.° 1589 y los anteriores decretos legislativos, que han incrementado progresivamente las penas en torno al delito de Entorpecimiento al funcionamiento de servicios públicos y delito de Disturbios, resultan adecuadas para alcanzar el fin perseguido, necesarias por no existir otra alternativa menos gravosa y, finalmente, si

[17] Cfr. Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 37, párr. 18
[18] Cfr. Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 37, párr. 20

mantienen una relación razonable entre el medio empleado y la finalidad constitucionalmente legítima que se pretende alcanzar con estas restricciones.

En tal sentido, desde una mirada del derecho comparado, la doctrina constitucional española ha desarrollado criterios relevantes respecto de los límites del derecho de reunión. Los autores Pérez Royo y Carrasco Durán sostienen que las medidas que prohíban o modifiquen una concentración o manifestación deben respetar el principio de proporcionalidad, lo que exige verificar su adecuación, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.[19]

Por ello, la intervención sobre un derecho fundamental no puede justificarse únicamente por la existencia de un fin constitucional, sino que debe superar un juicio que permita verificar que la restricción no resulta excesiva ni termina afectando el contenido esencial del derecho que se debe proteger en un Estado de Derecho.

La intervención del Derecho Penal debe reservarse como ultima ratio, por tanto, para aquellas conductas que, atendiendo a su gravedad, al contexto en que se producen y a la afectación concreta que generan, justifiquen legítimamente dicha respuesta.

En esa línea, al modificar el artículo 283 y 315 del Código Penal, el Congreso no solamente debe proteger los bienes jurídicos frente a la violencia, sino también evitar que la propia legislación penal termine afectando injustificadamente el ejercicio de un derecho fundamental a la protesta.

El reconocimiento de los derechos fundamentales no solo impone a los poderes públicos el deber de abstenerse de vulnerarlos, sino que también generan una obligación positiva dirigida a garantizar su efectividad. Esta concepción ha sido desarrollada por el Tribunal Constitucional de España, que, en la Sentencia 53/1985, fundamento jurídico 4, sostuvo que del sometimiento de los poderes públicos a la Constitución no solo se deriva la obligación de no lesionar la esfera protegida por los derechos fundamentales, sino también la "obligación positiva de contribuir a la efectividad de tales derechos, y de los valores que representan".[20]

---

[19] Cfr. Pérez Royo, Javier y Carrasco Durán, Manuel (2021): "*Curso de derecho constitucional*", edit. Marcial Pons, Madrid – España, p. 342: *«[...] tanto la resolución gubernativa que prohíba la concentración o manifestación como la que establezca un programa alternativo habrá de respetar las exigencias derivadas del principio de proporcionalidad [...]».*

[20] Cfr. Balaguer Callejón, Francisco (2022): "*Manual de derecho constitucional*", edit. Tecnos, Madrid -España, p.64: *«[...] de la obligación del sometimiento de todos los poderes a la Constitución no solamente se deduce la obligación negativa del Estado de no lesionar la esfera individual o institucional protegida por los derechos fundamentales, sino también la obligación positiva de contribuir a la efectividad de tales derechos, y de los valores que representan, aun cuando no exista una pretensión subjetiva por parte del ciudadano. Ello obliga especialmente al legislador, quien recibe de los derechos fundamentales los impulsos y las líneas directivas, obligación que adquiere especial relevancia allí donde un derecho o valor fundamental quedaría vacío de no establecerse los supuestos para su defensa» (STC 53/1985, FJ 4)»*

En consecuencia, la presente iniciativa no busca desproteger los bienes jurídicos tutelados por el Derecho Penal, sino delimitar su protección de manera compatible con los derechos fundamentales de los que se deriva la protección constitucional de la protesta. La modificación de los artículos 283 y 315 del Código Penal responde a esta necesidad, al exigir que la intervención penal se vincule con conductas individuales de suficiente gravedad, una afectación concreta o un peligro jurídicamente relevante, excluyendo del ámbito penal las perturbaciones temporales propias del ejercicio pacífico de estos derechos.

V. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS, INVESTIGACIONES Y FUENTES UTILIZADAS

El Código Penal aprobado mediante Decreto Legislativo N.º 635, Código Penal, promulgado en 1991, que incorporó, entre otras disposiciones, los artículos 283 y 315, referidos, respectivamente, al entorpecimiento al funcionamiento de servicios públicos y al delito de disturbios. Desde su incorporación, ambos artículos han sido objeto de sucesivas modificaciones legislativas que han ampliado el margen de regulación y han establecido sanciones penales mucho más grabes.

El Tribunal Constitucional ha reconocido progresivamente el derecho a la protesta como un derecho fundamental cuyo contenido encuentra sustento en diversos derechos, principios y valores constitucionales expresamente reconocidos por la Constitución como la libertad de expresión[21], a la reunión pacífica[22] y la participación política[23].

5.1 Evolución legislativa del artículo 283 del Código Penal

El artículo 283 fue incorporado en el Código Penal de 1991. En su texto original sancionaba a quien, sin crear una situación de peligro común, impidiera, estorbara o entorpeciera el normal funcionamiento de los transportes o de los servicios públicos de comunicación, provisión de aguas, electricidad o sustancias energéticas similares. La pena prevista era privativa de libertad no menor de dos ni mayor de cuatro años.[24]

Mediante la Ley N.º 27686, Ley que modifica los Artículos 283 y 315 del Código Penal, publicada el 19 de marzo de 2002, se incorporó un segundo párrafo al artículo 283 para los

[21] Constitución Política del Perú, articulo 2, inciso 4
[22] Ibíd., inc. 12
[23] Ibíd., inc. 17
[24] Cfr. Decreto Legislativo 635, Código Penal, Diario Oficial El Peruano, 8 de abril de 1991: «*Artículo 283.- El que, sin crear una situación de peligro común, impide, estorba o entorpece el normal funcionamiento de los transportes, o servicios públicos de comunicación, o de provisión de aguas, electricidad o de sustancias energéticas similares, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de dos ni mayor de cuatro años*».

supuestos en los que la conducta se realizara mediante violencia, atentara contra la integridad física de las personas o causara grave daño a la propiedad pública o privada. Para estos casos se estableció una pena privativa de libertad no menor de tres ni mayor de seis años.[25]

Posteriormente, la Ley N.º 28820, Ley que modifica los artículos 281, 283 y 315 del Código Penal, publicada el 22 de julio de 2006, modificó el artículo 283 e incrementó las penas previstas. El supuesto básico pasó a tener una pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de seis años, mientras que el supuesto agravado pasó a una pena no menor de seis ni mayor de ocho años. Se mantuvieron los verbos rectores «impide, estorba o entorpece» y la referencia a la ausencia de una situación de peligro común.[26]

La Ley N.º 29583, Ley que modifica los artículos 186, 195, 206, 281 y 283 del Código Penal, para reprimir los actos contra los servicios públicos, publicada el 18 de septiembre de 2010, modificó el primer párrafo del artículo 283. Entre otros aspectos, sustituyó la referencia a los servicios públicos de comunicación por los servicios de telecomunicaciones e incorporó expresamente el servicio de saneamiento. El marco punitivo del supuesto básico se mantuvo en una pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de seis años.[27]

Mediante el Decreto Legislativo N.º 1245, Decreto Legislativo que modifica el Código Penal para garantizar la seguridad de la infraestructura de hidrocarburos, publicado el 6 de noviembre de 2016, se modificó nuevamente el artículo 283, incorporándose expresamente el gas y los productos derivados de hidrocarburos entre los servicios comprendidos en el tipo penal. Se mantuvieron las penas previstas para el supuesto básico y para el supuesto agravado.[28]

Finalmente, el Decreto Legislativo N.º 1589, Decreto Legislativo que modifica el Código Penal, aprobado por Decreto Legislativo N° 635, para garantizar la seguridad y tranquilidad pública, publicado el 4 de diciembre de 2023, modificó el artículo 283 e incorporó, entre otros aspectos, la pena de días-multa para el supuesto básico, nuevas circunstancias agravantes relacionadas con el grave daño a recursos, infraestructuras y sistemas esenciales, así como la pena de inhabilitación para determinados supuestos agravados.

---

[25] Cfr. Ley N°27686, Ley que modifica los Artículos 283 y 315 del Código Penal, Diario Oficial El Peruano, 19 de marzo 2002.
[26] Cfr. Ley N°28820, Ley que modifica los artículos 281, 283 y 315 del Código Penal, Diario Oficial El Peruano, 22 de julio de 2006.
[27] Cfr. Ley N°29583, Ley que modifica los artículos 186, 195, 206, 281 y 283 del Código Penal, para reprimir los actos contra los servicios públicos, Diario Oficial El Peruano, 18 de septiembre de 2010.
[28] Decreto Legislativo N.º 1245, Decreto Legislativo que modifica el Código Penal para garantizar la seguridad de la infraestructura de hidrocarburos, diario oficial El Peruano, 6 de noviembre de 2016

Para la nueva circunstancia agravada vinculada con recursos, infraestructuras y sistemas esenciales se estableció una pena privativa de libertad de ocho a diez años.[29]

En la misma norma se incorporó el artículo 283-A, referido a la colaboración con el delito previsto en el artículo 283.

5.2 Evolución legislativa del artículo 315 del Código Penal

El artículo 315 también incorporado en el Código Penal de 1991, en su texto original sancionaba a aquel que tomara parte en una reunión tumultuaria en la que se hubiera cometido colectivamente violencia contra las personas o contra las propiedades, estableciendo para dicho supuesto una pena privativa de libertad no mayor de dos años. Asimismo, contemplaba un supuesto referido a la provocación para cometer delitos contra la seguridad o tranquilidad públicas, sancionado con pena privativa de libertad de tres a seis años.[30]

La Ley N.° 27686[31] y la Ley N.° 28820[32], modificaron progresivamente el contenido y las consecuencias jurídicas previstas en el artículo 315.

Asimismo, la Ley N.° 30037, Ley que previene y sanciona la violencia en los Espectáculos Deportivos, de fecha 7 de junio de 2013, introdujo modificaciones relacionadas con la regulación de las conductas violentas producidas en dicho ámbito.[33]

Posteriormente, mediante Decreto Legislativo N.° 1237, Decreto Legislativo que modifica el Código Penal, aprobado por el Decreto Legislativo N° 635, de fecha 26 de septiembre de 2015, se modificaron determinados aspectos del artículo 315.[34]

Finalmente, el Decreto Legislativo N.° 1589, modificó el artículo 315, incorporándose nuevos supuestos agravados y consecuencias jurídicas. Entre las modificaciones se incluyeron circunstancias vinculadas con la afectación de determinadas vías,

---

[29] Cfr. Decreto Legislativo N.° 1589, Decreto Legislativo que modifica el Código Penal, aprobado por Decreto Legislativo N° 635, para garantizar la seguridad y tranquilidad pública, Diario Oficial El Peruano, 4 de diciembre de 2023.

[30] Cfr. Decreto Legislativo 635, op. cit., art. 315: «*Artículo 315.- El que toma parte en una reunión tumultuaria, en la que se haya cometido colectivamente violencia contra las personas o contra las propiedades, será reprimido con pena privativa de libertad no mayor de dos años. Si la provocación es para cometer delito contra la seguridad o tranquilidad públicas, la pena será no menor de tres ni mayor de seis años*».

[31] Ley N.° 27686, op. cit.

[32] Ley N.° 28820, op, cit.

[33] Cfr. Ley Nº 30037, Ley que previene y sanciona la violencia en los Espectáculos Deportivos, Diario Oficial El Peruano, 7 de junio de 2013.

[34] Cfr. Decreto Legislativo N.° 1237, Decreto Legislativo que modifica el Código Penal, aprobado por el Decreto Legislativo Nº 635, Diario Oficial El Peruano, 26 de septiembre de 2015.

infraestructuras y servicios, así como supuestos relacionados con la producción de lesiones graves o muerte.[35]

Asimismo, dicha norma incorporó, el artículo 315-B al Código Penal, referido a la colaboración en determinados supuestos vinculados con el delito de disturbios.[36]

5.3 Decreto Legislativo N.° 1589 como antecedente legislativo inmediato

El Decreto Legislativo N.° 1589 fue publicado el 4 de diciembre de 2023, en el marco de las facultades legislativas delegadas mediante la Ley N.° 31880. Esta norma constituye el antecedente legislativo inmediato de la presente iniciativa, al haber introducido modificaciones a los artículos 283 y 315 del Código Penal e incorporado los artículos 283-A y 315-B.[37]

Su relevancia como antecedente radica en que las modificaciones efectuadas a los artículos 283 y 315 constituyen el marco normativo que la presente iniciativa propone revisar y modificar, a partir de los criterios desarrollados en sus fundamentos.[38]

5.4 Antecedente jurisprudencial

Entre los antecedentes jurisprudenciales nacionales relevantes se encuentra la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N.° 00018-2025-PI/TC, correspondiente al proceso de inconstitucionalidad promovido por el Colegio de Abogados de Puno contra el Decreto Legislativo N.° 1589.[39]

En dicha sentencia, el Tribunal Constitucional emitió pronunciamiento respecto de las disposiciones cuestionadas del Decreto Legislativo N.° 1589 y declaró la inconstitucionalidad de los artículos 283-A y 315-B del Código Penal.

Para el desarrollo de la presente iniciativa también se consideran los fundamentos de voto y el voto singular que integran dicho pronunciamiento, en cuanto permiten identificar las distintas posiciones constitucionales adoptadas respecto de las disposiciones cuestionadas.

VI. NORMAS QUE SE MODIFICAN O DEROGAN

Delito de Entorpecimiento al funcionamiento de servicios públicos (Artículo 283 del Código Penal)	
Texto vigente	**Texto propuesto**

[35] Cfr. Decreto Legislativo N.° 1589, op. cit., art.2.
[36] Cfr. Ibíd., art.3
[37] Cfr. Ley N.° 31880 y Decreto Legislativo N.° 1589
[38] Cfr. Cfr. Decreto Legislativo N.° 1589, op. cit., art.2 y art.3
[39] Cfr. Tribunal Constitucional, Expediente N°00018 – 2025-PI/TC, sentencia de 16 de junio de 2026.

"Art. 283. Entorpecimiento al funcionamiento de servicios públicos *El que, sin crear una situación de peligro común, impide, estorba o entorpece el normal funcionamiento del transporte o de los servicios públicos de telecomunicaciones, de saneamiento, de electricidad, de gas, de hidrocarburos o de sus productos derivados será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de seis años y con cien a ciento ochenta días-multa.* *Constituyen circunstancias agravantes los siguientes supuestos:* *1.- Si en la ejecución de las conductas previstas en el primer párrafo el agente atenta contra la integridad física de las personas o causa grave daño a la propiedad pública o privada será reprimida con pena privativa de la libertad no menor de seis ni mayor de ocho años y con ciento ochenta a trescientos sesenta y cinco días-multa.* *2.- Si las conductas recaen, causando grave daño, sobre recursos, infraestructuras y seis temas que son esenciales para desarrollar y mantener las capacidades nacionales vinculadas a servicios públicos conforme a la ley de la materia, será reprimida con pena privativa de la libertad no menor de ocho años ni mayor de diez años y con ciento ochenta a trescientos sesenta y cinco días-multa.* *Se aplica la pena de inhabilitación conforme a lo señalado en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 36 del Código Penal para los supuestos agravantes."*[40]	***"Artículo 283.- Entorpecimiento al funcionamiento de servicios públicos*** *El que, ante una situación de peligro común afecta gravemente el normal funcionamiento del transporte o de los servicios públicos de telecomunicaciones, de saneamiento, de electricidad, de gas, de hidrocarburos o de sus productos derivados, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de tres ni mayor de cinco años.* *Constituyen circunstancias agravantes los siguientes supuestos:* *1. Si en la ejecución de las conductas previstas en el primer párrafo el agente atenta contra la integridad física de las personas o causa grave daño a la propiedad pública o privada, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cinco ni mayor de ocho años.* *2. Si las conductas recaen, causando grave daño, sobre recursos, infraestructuras y sistemas esenciales para desarrollar y mantener las capacidades nacionales vinculadas a servicios públicos conforme a la ley de la materia, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de seis ni mayor de nueve años.* *Se aplica la pena de inhabilitación conforme a lo señalado en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 36 del Código Penal para los supuestos agravantes.* *La participación, permanencia o presencia en una reunión, concentración, marcha, manifestación o protesta no genera responsabilidad penal por conducta de terceros."*

[40] Código Penal, art. 283

Delito de Disturbios **(Artículo 315 del Código Penal)**	
Texto vigente	**Texto propuesto**
"Art. 315. Disturbios *El que, en una reunión tumultuaria, atenta contra la integridad física de las personas y/o mediante violencia causa grave daño a la propiedad pública o privada será reprimido con pena privativa de libertad no menor de seis ni mayor de ocho años y con ciento ochenta a trescientas sesenta y cinco días-multa.* *Será sancionado con la misma pena cuando los actos descritos en el primer párrafo se produzcan con ocasión de un espectáculo deportivo, o en el área de influencia deportiva.* *Constituyen circunstancias agravantes los siguientes supuestos:* *1. Si en estos actos el agente utiliza indebidamente prendas o símbolos distintivos de las Fuerzas Armadas o de la Policía Nacional del Perú, la pena privativa de la libertad será no menor de ocho ni mayor de diez años y con trecientos sesenta y cinco a quinientos días-multa.* *2. Si el atentado contra la integridad física de las personas causa lesiones graves, será reprimido con la pena privativa de la libertad no menor de ocho ni mayor de doce años y con trecientos sesenta y cinco a seiscientos días-multa.* *3. Si se afecta vías terrestres nacionales, departamentales, locales y fluviales, infraestructura portuaria; infraestructura, para la generación, transmisión y distribución de energía; infraestructura para la extracción, procesamiento, transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos líquidos, gas natural, otros derivados de petróleo y recursos*	***"Artículo 315.- Disturbios*** *El que, en una reunión tumultuaria, atenta contra la integridad física de las personas o cause grave daño a la propiedad pública o privada, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de siete años.* *Será sancionado con la misma pena cuando los actos descritos en el primer párrafo se produzcan con ocasión de un espectáculo deportivo o en el área de influencia deportiva.* *Constituyen circunstancias agravantes los siguientes supuestos:* *1. Si en estos actos el agente utiliza indebidamente prendas o símbolos distintivos de las Fuerzas Armadas o de la Policía Nacional del Perú, la pena privativa de libertad será no menor de cinco ni mayor de ocho años.* *2. Si el atentado contra la integridad física de las personas causa lesiones graves, la pena privativa de libertad será no menor de seis ni mayor de nueve años.* *3. Si el atentado contra la integridad física de las personas causa la muerte, la pena privativa de libertad será no menor de nueve ni mayor de quince años.* *En los supuestos agravantes, se impondrá, además, la pena de inhabilitación conforme a lo señalado en los incisos 1, 2 y 3 del artículo 36 del Código Penal.* *No será penalmente responsable quien, en el contexto de una protesta, actúe para proteger su integridad física o la de terceros, siempre que concurran los*

mineros; infraestructura ferroviaria, aeroportuaria; y, las destinadas para el servicio de navegación aérea, para los servicios de agua, saneamiento, salud pública. telecomunicaciones, sanidad agropecuaria e inocuidad agroalimentaria, infraestructura física y de tecnologías de la información del sistema satelital, registro civil, migratorio, registral, cartográfico, policial, militar, penitenciario, meteorológico, defensa civil financiera y tributario; bienes culturales muebles e inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación, será reprimido con pena privativa de la libertad no menor de diez ni mayor de quince años y con trecientos sesenta y cinco a mil días-multa. 4. *Si el atentado contra la integridad física de las personas causa la muerte, será reprimido con pena privativa de la libertad no menor de quince años y con trecientos sesenta y cinco a mil días-multa.* *En todos los casos, se impondrá, además, la pena de inhabilitación conforme a lo señalado en los incisos 1, 2 y 3 del artículo 36."*[41]	*presupuestos de la legítima defensa establecidos en este código."*

VII. ANALISIS COSTO – BENEFICIO

Los principales actores y grupos de interés comprendidos por la iniciativa son las personas que participan en manifestaciones y movilizaciones sociales, las entidades responsables de los servicios públicos, la Policía Nacional del Perú, el Ministerio Público y el Poder Judicial.

En cuanto a los efectos monetarios, no se identifican costos económicos directos significativos derivados de la aplicación de la propuesta. La iniciativa no contempla la creación de nuevas entidades, órganos, plazas, programas ni beneficios económicos, ni supone la asignación de recursos adicionales para su implementación.

Los principales beneficios de la iniciativa son de carácter jurídico, institucional y social. En el ámbito jurídico, la modificación propuesta permite una aplicación más precisa de los artículos 283 y 315 del Código Penal, delimita la responsabilidad penal individual y

[41] Ibíd., art. 315

distingue entre las conductas que afectan de manera relevante los bienes jurídicos protegidos y aquellas que forman parte del ejercicio legítimo del derecho fundamental a la protesta.

En el ámbito institucional, la propuesta contribuye a brindar mayores criterios de diferenciación para la actuación de las autoridades encargadas de la prevención, investigación, persecución y juzgamiento de las conductas comprendidas en dichos tipos penales, sin alterar sus competencias ni excluir la intervención penal frente a actos de violencia o afectaciones graves a las personas, bienes o servicios esenciales.

En el ámbito social, la iniciativa favorece el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la protesta, al establecer una delimitación más clara entre su ejercicio legítimo y las conductas que pueden ser objeto de responsabilidad penal. De este modo, se busca evitar que la utilización del derecho penal produzca efectos desproporcionados sobre quienes participan legítimamente en manifestaciones y movilizaciones sociales.

Respecto del impacto presupuestal, la aplicación de las modificaciones propuestas se realizará a través de las instituciones actualmente competentes, con cargo a sus respectivos presupuestos institucionales y sin requerir recursos públicos adicionales ni una partida presupuestaria específica. En consecuencia, la presente iniciativa no genera ni aumenta el gasto público, por lo que no contraviene la prohibición establecida en el artículo 107, inciso a), del Reglamento de la Cámara de Diputados.[42]

VIII. IMPACTO AMBIENTAL

La presente iniciativa legislativa no genera impacto ambiental, debido a que su objeto se limita a modificar el artículo 283 y 315 del Código Penal. La propuesta no regula actividades susceptibles de generar afectaciones al ambiente ni implica la ejecución de obras, proyectos, actividades extractivas o uso de recursos naturales. Por tanto, no corresponde efectuar un análisis de impacto ambiental.

Lima, 04 de septiembre del 2026.

[42] Congreso de la República. *Reglamento de la Cámara de Diputados*, artículo 107, inciso a)