



JAIME QUITO SARMIENTO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"



**PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL
CÓDIGO PENAL Y EL DECRETO
LEGISLATIVO 1267 PARA PREVENIR LA
CRIMINALIZACIÓN DE LA PROTESTA
SOCIAL Y EL ABUSO DE LA FUERZA
POLICIAL**

El Congresista de la República, **BERNARDO JAIME QUITO SARMIENTO**, miembro del Grupo Parlamentario PERÚ LIBRE, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y, conforme a los artículos 67°, 74, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de Ley:

I. FÓRMULA LEGAL:

**LEY QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL Y EL DECRETO LEGISLATIVO 1267
PARA PREVENIR LA CRIMINALIZACIÓN DEL DERECHO A LA PROTESTA
SOCIAL Y EL ABUSO DE LA FUERZA POLICIAL**

Artículo 1. - Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto modificar los artículos 20°, 200°, 283° y 315 del Código Penal, y la Sexta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, con la finalidad de prevenir la criminalización del derecho a la protesta social y el abuso de la fuerza policial.

Artículo 2.- Derogatoria

Derógase el numeral 11 del artículo 20° del Código Penal.

Artículo 3.- Modificación de los artículos 200°, 283° y 315° del Código Penal

Modifícanse los artículos 200°, 283° y 315° del Código Penal, en los siguientes términos:

"Artículo 200.- Extorsión

El que mediante violencia o amenaza obliga a una persona a otorgar al agente o a un tercero una ventaja económica indebida, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de diez ni mayor de quince años.

La pena será no menor de quince ni mayor de veinticinco años e inhabilitación conforme a los numerales 4 y 6 del artículo 36, si la violencia o amenaza es cometida:

- a) A mano armada, o utilizando artefactos explosivos o incendiarios, o*
- b) Participando dos o más personas;*

Si el agente con la finalidad de obtener una ventaja económica indebida, mantiene en rehén a una persona, la pena será no menor de veinte ni mayor de treinta años.

(...)"

"Artículo 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 dos ni mayor de cuatro años.**

En los casos en que el agente actúe con violencia y atente contra la integridad física de las personas o cause grave daño a la propiedad pública o privada, la pena privativa de la libertad será **no menor de tres ni mayor de seis años.**

El ejercicio de los derechos a reunión o manifestación y a la libertad de expresión en espacios públicos no constituye delito de entorpecimiento al funcionamiento de servicios públicos"

"Artículo 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 tres ni mayor de seis 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 la libertad será no menor de ocho ni mayor de diez años.
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 años a doce años.
3. Si el atentado contra la integridad física de las personas causa la muerte, será reprimido con la pena privativa de la libertad no menor de quince años.

El ejercicio de los derechos a reunión o manifestación y a la libertad de expresión en espacios públicos no constituye delito de disturbios"

Artículo 4.- Modificación de la Sexta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú

Modifícase el primer párrafo de la Sexta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, en los siguientes términos:

"SEXTA.- Servicios Policiales Extraordinarios

La Policía Nacional del Perú, a través del personal policial que se encuentre de vacaciones, permiso o franco y de manera voluntaria, podrá prestar servicios policiales extraordinarios **para** entidades del Sector Público y/o del Sector Privado, en situaciones que puedan comprometer y/o afectar el orden público y la seguridad ciudadana. **Las empresas o entidades del Sector Privado involucradas en conflictos sociales activos o latentes no pueden acceder a estos servicios.**

(...)"



JAIME QUITO SARMIENTO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. - Vigencia

La presente Ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

SEGUNDA.- Reglamento

El Poder Ejecutivo modifica el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, aprobado mediante Decreto Supremo N° 026-2017-IN, en lo relacionado con el artículo 4 de la presente ley, dentro de los treinta (30) días de su entrada en vigencia.

Lima, marzo de 2022.



JAIME QUITO SARMIENTO
Congresista de la República

Manuel
Molina
OCTUBRE

Waldemar Ceron

GUIDO BELLIDO UGARTE
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Joel
Vargas P.C.

NIVARDO EDGAR TELLO MONTES
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

KELLY ROXANA PORTALATINO ÁVALOS
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

SEGUNDO TORIBIO MONTALVO CUBAS
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **28** de **marzo** del **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N°1514/2021-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:
1. JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS.

.....
HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **10** de **mayo** del **2023**

De conformidad con lo acordado por el Consejo Directivo en su sesión realizada el 2 de mayo de 2023, pase también la iniciativa legislativa 1514/2021-CR para su estudio y dictamen, a la de: **DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO, DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS DROGAS**, como segunda Comisión.

.....
JAVIER ÁNGELES ILLMANN
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA



II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. El derecho a la protesta y su relación con la libertad de expresión y el derecho a reunión.

El Tribunal Constitucional ha reconocido que el derecho a la protesta es un derecho fundamental, cuyo contenido constitucionalmente protegido comprende:

(...) la facultad de cuestionar, de manera temporal o periódica, esporádica o continua, a través del espacio público o a través de medios de difusión (materiales, eléctricos, electrónicos, virtuales y/o tecnológicos), de manera individual o colectiva, los hechos, situaciones, disposiciones o medidas (incluso normativas) por razones de tipo político, económico, social, laboral, ambiental, cultural, ideológico o de cualquier otra índole, que establezcan los poderes públicos o privados, con el objeto de obtener un cambio del status quo a nivel local, regional, nacional, internacional o global, siempre que ello se realice sobre la base de un fin legítimo según el orden público constitucional, y que en el ejercicio de la protesta se respete la legalidad que sea conforme con la Constitución¹.

En esta perspectiva, el derecho a la protesta tiene un contenido expresivo esencial, pues se trata de la formulación o expresión de un cuestionamiento, utilizando como canal de expresión, precisamente, el espacio público u otros medios de impacto relevante; cuestionamiento que puede tener como objeto una variedad de situaciones que las personas afectadas plantean mediante el recurso de la protesta frente al poder público o privado, con la finalidad de modificarlas. Su ejercicio debe estar acorde con la legalidad, entendiendo que ésta –a su vez– debe ser conforme con la Constitución.

El contenido expresivo de la protesta social le otorga una relevancia fundamental en las sociedades democráticas, no se trata de un derecho más, puesto que, como señala el jurista R. Gargarella: "el socavamiento de la libertad de expresión afecta directamente el nervio principal del sistema democrático"². Aún más, precisamente, la protesta puede involucrar a grupos sociales amplios, cuya petición pública solo es posible o efectiva en el espacio público.

Sostuvo [William] Brennan: "Los métodos convencionales de petición pueden ser, como suelen serlo, inaccesibles para grupos muy amplios de ciudadanos. Aquellos que no controlan la televisión o la radio, aquellos que no tienen la capacidad económica para [expresar sus ideas] a través de los periódicos o hacer circular elaborados panfletos, pueden llegar a tener un acceso muy limitado a los funcionarios públicos (...)." Notablemente, el juez de la Corte sostenía esta opinión en defensa de un grupo de manifestantes que, justamente, eran acusados por bloquear el tránsito vehicular en la ciudad³.

En sentido similar, el Tribunal Constitucional ha sostenido que el contenido expresivo de la protesta de grupos minoritarios que no logran acceder a los ámbitos institucionales, se vincula necesariamente al principio constitucional del pluralismo:

(...) la protesta se erige también como un auténtico mecanismo de expresión y eventual reivindicación de las minorías que no logran ser representadas en los ámbitos institucionales a los que solo acceden legítima y legalmente las mayorías, de forma tal que la omisión, en cuanto a su reconocimiento y garantía desde el Estado, no solo

¹ Sentencia del Tribunal Constitucional. Exp. N° 0009-2018-PI/TC, Fundamento 82.

² Gargarella, Roberto. *El derecho a la protesta. El primer derecho*. Ad-Hoc. Buenos Aires, 2014, p.26

³ Idem, p. 31.



menoscabaría profundamente las posibilidades reales de presentar sus demandas a quien corresponda, siempre que estas sean legítimas y legales de acuerdo al orden público constitucional, sino también que dicha omisión contravendría un principio basilar del Estado peruano, de acuerdo con la Constitución Política de 1993, como es el pluralismo, en sus manifestaciones política, ideológica, de pensamiento y creencias⁴.

De esta manera, existe un vínculo indisoluble entre el derecho a la protesta y la libertad de expresión, reconocido por el artículo 2, numeral 4, de la Constitución Política; así como el derecho a reunión en plazas y vías públicas, reconocido por el artículo 2, numeral 12, de la Constitución Política, este último definido por el Tribunal Constitucional como "la facultad de toda persona de congregarse junto a otras, en un lugar determinado, temporal y pacíficamente, y sin necesidad de autorización previa, con el propósito compartido de exponer y/o intercambiar libremente ideas u opiniones, defender sus intereses o acordar acciones comunes"⁵. Incluso, podemos señalar que el derecho a la protesta se vincula con el derecho a petición y supone una forma de participación en la vida política y social de la Nación.

El Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2005) ha señalado que el intercambio de reivindicaciones sociales como forma de expresión, supone el ejercicio del derecho a reunión y manifestación, y el derecho al libre flujo de opinión e información; cuyos fundamentos son los artículos 19 y 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; los artículos 10 y 11 de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales; los artículos 9 y 11 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos; y los artículos 13 y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁶.

2. La criminalización del ejercicio del derecho a la protesta como uso indebido del derecho penal

La criminalización de la protesta social suele ser descrita como la persecución penal al ejercicio del derecho a la protesta o manifestaciones en espacios públicos, y que está asociada, a su vez, a un repertorio de acciones de la institucionalidad estatal que abordan las protestas sociales como un fenómeno delictivo, sobre todo las de tipo disruptivo.

En esa perspectiva, la criminalización de la protesta puede suponer la promulgación de leyes penales que establecen nuevos delitos o modifican los tipos penales existentes, así como la aplicación de éstos -u otras normas legítimas en abstracto- en la vía jurisdiccional. Desde una mirada expansiva, el abuso de la fuerza pública y la connotación represiva de procedimientos policiales, forman parte del fenómeno de la criminalización de la protesta social; sobre todo cuando éstos prevalecen como forma de dirimir conflictos sociales, en lugar de atender los reclamos ciudadanos.

Uprimny y Sánchez sostienen que los riesgos más significativos del uso del derecho penal frente a la protesta social a nivel de la tipificación de las conductas o de las leyes penales legítimas en abstracto, pueden ser:

- 1) La ley puede consagrar como delitos conductas que, de conformidad con la perspectiva constitucional del derecho penal mínimo, en sí mismas no pueden ser

⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional. Exp. N° 0009-2018-PI/TC, Fundamento 73.

⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional. Exp. N° 4677-2004-PA/TC, Fundamento 14.

⁶ Cfr. CIDH. OEA/Ser.LV/II.124 Doc 7.



objeto de tratamiento penal puesto que se trata de legítimos actos de protesta social (...).

- 2) La Ley puede prever como delito una conducta que en principio amerita ser criminalizada, pero el tipo penal puede ser ambiguo o tener una dosis considerable de indeterminación que favorecen interpretaciones extensivas que desembocan en la criminalización de conductas que no ameritan tratamiento penal (...)
- 3) La ley penal puede prever como delito una conducta que puede o debe ser objeto de reproche penal, pero la penalización puede ser desproporcionada, al prever una punición excesiva.⁷

Conforme al estándar establecido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), los Estados partes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos tienen el deber de no criminalizar a los líderes y participantes de manifestantes y protestas: "La aplicación del derecho penal frente a conductas de los participantes en una manifestación constituye una restricción grave y con serias consecuencias para la libertad de expresión, y los derechos de reunión, asociación y participación política, que conforme los principios desarrollados anteriormente solo pueden utilizarse de modo muy excepcional y está sujeto a un mayor nivel de escrutinio"⁸.

Asimismo, la CIDH resalta que los Estados "deben dejar de aplicar tipos penales que convierten en actos criminales conductas comúnmente observadas en protestas, como los cortes de ruta o los actos de desorden que, en sí mismos, no afectan bienes como la vida, la seguridad o la libertad de las personas, pues en el contexto de protestas ellas constituyen formas propias del ejercicio de los derechos de libertad de expresión, de reunión y de libre asociación"⁹.

En nuestro país, durante las dos últimas décadas, la tendencia creciente de conflictos y protestas, relacionadas con exigencias de derechos sociales, ambientales, económicos, culturales y territoriales, entre otros, no han tenido aún canales institucionales de atención suficiente por parte del Estado. Por el contrario, en sucesivas ocasiones, los gobiernos recurren a iniciativas en extremo punitivas como forma de encarar las protestas sociales, ensayan sucesivas reformas de las leyes penales que amplían tipos penales y/o penas, y justifican del uso arbitrario de la fuerza pública contra participantes en manifestaciones públicas en nombre del orden público. Es decir, se obvia la naturaleza social del conflicto para dirimirlo en el campo del derecho penal y la acción policial, incluso, en el de la estigmatización mediática.

En ese sentido, podemos referirnos a algunas iniciativas de respuesta penal y procedimientos represivos, observadas durante el gobierno de Alejandro Toledo, entre 2002 y 2004:

Algunas medidas represivas promovidas desde el Estado 2002 8 de febrero.

El Consejo de Ministros aprobó un proyecto de ley que incrementa las penas de cárcel para todos aquellos que violen el derecho constitucional al libre tránsito. El ministro del Interior, Fernando Rospigliosi, explicó que las nuevas penas fluctuarían entre cuatro y ocho años de cárcel, con lo cual se haría efectiva la pena de carcelera.

⁷ Uprimny, Rodrigo y Sánchez, Luz María. "Derecho penal y protesta social". En: *¿Es legítima la criminalización de la protesta social?: derecho penal y libertad de expresión en América Latina*. Bertoni, Andrés Eduardo (Comp.), 1° Ed., Universidad de Palermo, Buenos Aires 2010, pp. 47-74.

⁸ CIDH. Relatoria Especial para la Libertad de Expresión. *Protesta social y Derechos Humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal*. Documento: OEA/Ser.LN/III CIDH/RELE/INF.22/19 Septiembre 2019. Recuperado de <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/ProtestayDerechosHumanos.pdf>, párr.185

⁹ Ídem, párr. 208.



19 de febrero.

Una nueva exhortación al Congreso formuló el ministro del Interior, Fernando Rospigliosi, con el fin de que el Parlamento se pronuncie respecto al proyecto de ley que el Poder Ejecutivo entregó y en el que se plantea elevar las penas a quienes incurran en actos violentos durante manifestaciones de protesta.

20 de febrero.

El ministro del Interior invocó nuevamente a la Fiscal de la Nación para que ordene a los fiscales cumplir con su labor y no obstruir la labor de la policía en el restablecimiento del orden en las carreteras bloqueadas por los manifestantes.

2003

20 de febrero.

Ordenanza municipal expedida por la Municipalidad de Lima prohíbe el ingreso de manifestantes al centro histórico de Lima.

2004

10 de mayo.

El Ejecutivo presentó una iniciativa legislativa que propone incluir como causal de prohibición de huelga de los trabajadores el afectar los servicios públicos esenciales, entre ellos los aeropuertos.

28 de mayo.

El Poder Ejecutivo remitió al Congreso dos proyectos de ley orientados a garantizar el orden en las calles y el respeto a la propiedad pública y privada.

29 de mayo.

Oposición rechaza los proyectos de ley presentados por el Ejecutivo.

1º de junio.

El presidente Alejandro Toledo ratificó exhortó al Congreso a aprobar los proyectos de ley que el Ejecutivo envió para endurecer las penas contra quienes bloqueen pistas y carreteras, o usen indiscriminadamente el uniforme de las Fuerzas Armadas o Policiales.¹⁰

Esta tendencia de criminalización de la protesta finalmente derivó en sucesivas modificaciones legales para ampliar las penas de los delitos de entorpecimiento de servicios públicos y disturbios, mediante las leyes N° 27686 y N° 28820.

Por otra parte, durante el gobierno de Alan García, el 22 de julio de 2007, se promulgaron once decretos legislativos en materia de crimen organizado que, en parte, implicaron una mayor criminalización de la protesta social. Se estableció, mediante Decreto Legislativo N° 982, la inimputabilidad de policías y militares que causen lesiones o muertes en el cumplimiento de su deber; para tal efecto se incorporó el numeral 11 al artículo 20 del Código Penal.

Asimismo, se amplió el tipo penal de extorsión, contenido en el artículo 200 del Código Penal, a fin de aplicarlo a casos de protestas sociales, como veremos más adelante; además de penalizar la participación de funcionarios públicos en huelgas.

De otro lado, durante el gobierno de Ollanta Humala, el enfoque represivo de las protestas sociales trajo como saldo 50 muertos y 750 heridos, continuándose, además, con la instrumentalización del derecho penal para perseguir a las personas que

¹⁰ Pizarro, Rosa; Trelles, Laura y Toche, Eduardo. "La protesta social durante el toledismo". En: Perú Hoy. Los mil días de Toledo. Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo – DESCO, 2004, pp 27-100. Recuperado de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/peru/desco/peruhoy05.pdf>



protestan, así como campañas de estigmatización contra la honra de dirigentes sociales¹¹; situación que no ha variado.

En el Informe sobre la Misión a Perú del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), realizada entre el 17 y 22 de noviembre de 2020, en relación con las protestas acontecidas por el conflicto político entre el Congreso de la República y el Gobierno, tras la vacancia del ex presidente M. Vizcarra y la asunción del cargo por parte del entonces presidente del Legislativo, M. Merino; ACNUDH recomendó a las autoridades del Estado peruano:

- (1) Asegurar que las personas puedan ejercer con seguridad sus derechos a la libertad de expresión y de reunión pacífica, sin autorizaciones previas ni interferencias o restricciones arbitrarias; asegurar la armonización del derecho interno que regula el derecho de reunión pacífica con las normas y estándares internacionales aplicables.
- (2) Promover activamente que los derechos de reunión pacífica y la participación sean protegidos y cumplidos en una sociedad democrática, y contrarrestar la noción que la protesta es un delito a ser perseguido, en línea con la Observación General No. 37 (2020) del Comité de Derechos Humanos, relativa al derecho de reunión pacífica (Artículo 21 PIDCP)¹²

Bajo estas consideraciones, analizaremos las sucesivas modificaciones de tipos penales y penas de tres delitos asociados a los procesos de criminalización de la protesta; situación que requiere de una alternativa legislativa a fin de que la norma penal sea lo suficientemente precisa para reducir el peligro de persecución penal contra el ejercicio legítimo del derecho a reunión, libre expresión y manifestación, vinculados directamente con el derecho a la protesta. Se trata de los delitos de extorsión, entorpecimiento al funcionamiento de servicios públicos y disturbios.

3. Distorsión de tipos penales y aumento de penas

3.1. El delito de extorsión

El delito de extorsión está tipificado en el artículo 200 del Código Penal; en su formulación original, disponía que el que, mediante violencia, amenaza o manteniendo en rehén a una persona, obliga a esta o a otra a otorgar al agente o a un tercero una ventaja económica indebida, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de seis ni mayor de doce años. Además, la pena sería no menor de 12 ni mayor de 20 años, en los casos de que el rehén sea menor de edad, el secuestro dure más de cinco días, se emplee crueldad contra el rehén, el secuestrado ejerza función pública, el rehén sea "inválido" o adolezca de enfermedad, o el delito sea cometido por dos o más personas.

Posteriormente, mediante el artículo 1 del Decreto Legislativo N° 896 de fecha 24 mayo de 1998, se extendió la finalidad contenida en el tipo penal, adicionando a la ventaja económica otras "de cualquier índole" sin especificar su naturaleza, es decir, devino en imprecisa y ambigua, sobrepasando el contenido patrimonial de la ventaja perseguida. Asimismo se aumentó la pena a una no menor de diez ni mayor de 20 años, mientras que se aumentó a 20 años como mínimo la sanción penal de las formas agravadas. Respecto a la circunstancia agravante derivada de la condición de

¹¹ SERVINDI. "50 muertos y 750 heridos en conflictos sociales en 5 años". 14 de julio de 2016. Recuperado de: <https://www.servindi.org/actualidad-noticias/14/07/2016/50-muertos-en-conflictos-sociales-deja-el-gobierno-de-humala>

¹² Alto Comisionado de Naciones Unidas por los Derechos Humanos. Informe sobre la Misión a Perú. 17 – 22 de noviembre de 2020, pp. 13-14. Recuperado de: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/PE/Informe-Mission-Peru_SP.pdf



funcionario público del sujeto pasivo (numeral 4), este se extendió a quienes realicen función privada o representación diplomática; entre los cambios principales.

En virtud del artículo 1 de la Ley N° 27472, de fecha 05 junio del 2001, los extremos mínimo y máximo de la pena por el delito de extorsión volvieron a ser los mismos de la primera redacción del artículo 200 del Código Penal -seis años y doce años, respectivamente- aunque no se corrigió la imprecisión respecto a las ventajas "de otra índole". Asimismo, se atenuaron las penas que habían sido elevadas por el Decreto Legislativo N° 896, respecto a los casos agravados de fallecimiento de rehén (de cadena perpetua a no menor de 25 años) y lesiones graves a su integridad física o mental.

La Ley N° 28353, del 06 octubre del 2004, realizó nuevas modificaciones: la forma agravada respecto a la condición de menor de edad del rehén (ex numeral 1) pasa a tener una pena de 25 años, igual pena que si sufriera lesiones a su integridad, la cual se ve nuevamente incrementada, pues en la modificación anterior la pena era de entre 12 y 15 años. Además, se adicionó que la circunstancia agravante de la muerte del rehén puede producirse durante la comisión del delito o a consecuencia de este.

El literal a) del artículo 1 la Ley N° 28760, del 14 de junio del 2006, modificó nuevamente el artículo 200 del Código Penal. Se aumentó considerablemente la pena para el delito de extorsión, siendo como mínimo 20 años y máximo 30 años de pena privativa de la libertad; mientras que la pena recaída en las circunstancias agravantes del segundo párrafo se elevaron a un mínimo de 30 años, asimismo, se eliminó la circunstancia agravante de la condición "inválida" del rehén, manteniéndose la situación de enfermedad. De otro lado, se retornó a la pena de cadena perpetua en caso de que el rehén sea menor de edad, mayor de 65 años o "discapacitado" o si la víctima sufre lesiones en su integridad física o mental, o si fallece.

El Decreto Legislativo N° 982, del 22 de julio de 2007, modificó sustancialmente el tipo penal de extorsión, siendo evidente su conexión con los conflictos sociales. El tipo penal se volvió más impreciso y amplio, al incorporarse supuestos fácticos que distorsionan el tipo penal. Así, el sujeto pasivo se amplía a instituciones públicas y privadas, no solo a las personas. Asimismo, se incorpora al tipo penal de extorsión la toma de locales, obstaculización de vías de comunicaciones o el impedimento del libre tránsito o la perturbación del normal funcionamiento de los servicios públicos o la ejecución de obras legalmente autorizadas, realizados mediante violencia o amenaza, con el objeto de obtener de las autoridades cualquier beneficio o ventaja económica indebida u otra ventaja de cualquier otra índole, estableciéndose una pena privativa de libertad no menor de cinco ni mayor de diez años.

Asimismo, se penaliza la participación de funcionarios públicos con poder de decisión o que desempeñan cargo de confianza o de dirección, en una huelga, con el objeto de obtener para sí o para terceros cualquier beneficio o ventaja económica indebida u otra ventaja de cualquier otra índole, sancionándose con inhabilitación. Si bien el artículo 42 de la Constitución excluye a este tipo de funcionarios del reconocimiento del derecho a sindicación o huelga, esta modificación del Código Penal las criminaliza, aun con la imprecisión de que se admita como finalidad "otra ventaja de cualquier otra índole".

Respecto a la modificación de las circunstancias agravantes:

La pena será no menor de quince ni mayor de veinticinco años si la violencia o amenaza es cometida:



- a) A mano armada;
- b) Participando dos o más personas; o,
- c) Valiéndose de menores de edad.

Si el agente con la finalidad de obtener una ventaja económica indebida o de cualquier otra índole, mantiene en rehén a una persona, la pena será no menor de veinte ni mayor de treinta años.

La pena será privativa de libertad no menor de treinta años, cuando en el supuesto previsto en el párrafo anterior:

- a) Dura más de veinticuatro horas.
- b) Se emplea crueldad contra el rehén.
- c) El agraviado ejerce función pública o privada o es representante diplomático.
- d) El rehén adolece de enfermedad grave.
- e) Es cometido por dos o más personas.
- f) Se causa lesiones leves a la víctima.

La pena será de cadena perpetua cuando:

- a) El rehén es menor de edad o mayor de setenta años.
- b) El rehén es persona con discapacidad y el agente se aprovecha de esta circunstancia.
- c) Si la víctima resulta con lesiones graves o muere durante o como consecuencia de dicho acto¹³

Esta modificación realizada por el Decreto Legislativo N° 982 es una clara expresión del uso arbitrario del derecho penal para alentar la criminalización de la protesta social. Ya no se trata solamente del aumento populista de penas o de las imprecisiones técnicas específicas respecto de un delito que amerita inequívocamente el reproche penal; sino de la asimilación o subsunción de algunas formas de protesta social en el tipo penal del delito de extorsión.

De las posteriores principales modificaciones, el artículo 1 de la Ley N° 30076, de fecha 19 de agosto del 2013, estableció que recaerá una pena privativa de libertad no menor de quince ni mayor de veinticinco años si el acto es cometido contra el propietario, responsable o contratista de la ejecución de alguna obra de construcción civil pública o privada, o, de cualquier modo, impidiendo, perturbando, atentando o afectando la ejecución de esta. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo N° 1187, del 16 de agosto del 2015, adiciona a este mismo rango de pena privativa de la libertad la circunstancia agravante de que la violencia o amenaza sea cometida aprovechando la condición de integrante de un sindicato de construcción civil o simulando ser trabajador de este sector.

Estas modificaciones apuntan a la sobrepenalización y estigmatización de la condición de sindicalista o trabajador de construcción civil. Si un sindicalista cometiera algún acto punible y, por lo tanto, mereciera el reproche penal, su afiliación al sindicato nada dice sobre la gravedad o no del hecho; no es razonable ni proporcional que la sola pertenencia a una organización sindical sea una circunstancia agravada. De lo contrario se tendría que considerar en la misma circunstancia la pertenencia a cualquier otra entidad social, profesional, corporativa o, incluso, empresarial, del sujeto activo, o su simulación de tal condición.

¹³ Artículo 200 del Código Penal.



Propuesta de modificación

La modificación del artículo 200 del Código Penal propuesta en la presente iniciativa legislativa, supone una mayor precisión en la finalidad económica o patrimonial del delito de extorsión. Asimismo, se suprimen los párrafos que incorporaron la tomas de locales, obstaculización de vías, impedimento del libre tránsito o la perturbación del normal funcionamiento de los servicios públicos o la ejecución de obras legalmente autorizadas, así como la participación en huelgas por parte de funcionarios de dirección y confianza, y el suministro de información, de la conducta típica del delito de extorsión.

Por último, se suprimen las referencias a la condición de sindicalista o trabajador de construcción civil en las circunstancias agravantes del delito, quedando la nueva fórmula en los siguientes términos:

"Artículo 200.- Extorsión

El que mediante violencia o amenaza obliga a una persona a otorgar al agente o a un tercero una ventaja económica indebida, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de diez ni mayor de quince años.

La pena será no menor de quince ni mayor de veinticinco años e inhabilitación conforme a los numerales 4 y 6 del artículo 36, si la violencia o amenaza es cometida:

- a) A mano armada, o utilizando artefactos explosivos o incendiarios, o*
- b) Participando dos o más personas;*

Si el agente con la finalidad de obtener una ventaja económica indebida, mantiene en rehén a una persona, la pena será no menor de veinte ni mayor de treinta años.

(...)"

3.2. El delito de entorpecimiento del funcionamiento de servicios públicos

El artículo 283 del Código Penal tipifica el delito entorpecimiento al funcionamiento de los servicios públicos. En su formulación original se establece que el delito de entorpecimiento del funcionamiento de servicios públicos lo comete quien, sin crear alguna situación de peligro, llega a impedir, estorbar o entorpecer el normal funcionamiento de los transportes, servicios públicos de comunicación, de provisión de aguas, electricidad o de sustancias energéticas similares; previendo una pena privativa de la libertad de mínimo 2 años y máxima de 4 años.

Tradicionalmente el poder punitivo se ejerce para atribuir a las manifestaciones o protestas en el espacio público la realización del delito de entorpecimiento del normal funcionamiento de transporte, o de los servicios públicos en general, sin una adecuada interpretación del ejercicio del derecho de reunión, libre expresión y protesta; pero, como acertadamente señala R. Gargarella: "La doctrina y la jurisprudencia internacionales han tendido a coincidir en la defensa de lo que se llama 'la doctrina de foro público', por la cual se dice que las calles, plazas y avenidas son lugares que



tradicionalmente han sido usados para la protesta y que merecen por tanto una protección especial"¹⁴.

Las modificaciones del artículo 283 del Código Penal han tenido por objeto el aumento de las penas previstas a fin de que sean sancionadas con prisión efectiva. Nótese que la pena máxima era, inicialmente, la de cuatro años, es decir, se cumplía con uno de los requisitos previstos por el artículo 57 del Código Penal para que el juez pueda suspender la ejecución de la pena; pero mediante el artículo 1 de la Ley N° 27686, del 19 de marzo del 2002, se adiciona que en los casos en el que el agente llegue a actuar con violencia y atente contra la integridad física de las personas o que, cause grave daño a la propiedad pública o privada, la pena será de entre 3 y 6 años.

Posteriormente, el primer párrafo se modifica mediante el artículo 1 de la Ley N° 28820, del 22 de julio del 2006, mediante la cual se añade como servicio afectado a los de hidrocarburos. Además, se aumenta la pena privativa de libertad, no debiendo ser menor de 4 ni mayor de 6 años. Luego, la Ley N° 29583, del 18 de septiembre del 2010, precisa los términos de redacción de los servicios interrumpidos. Finalmente, el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1245, del 06 de noviembre del 2016, adiciona el entorpecimiento del servicio de gas y vuelve a elevar la pena prevista para la modalidad agravada, siendo actualmente de 6 años mínimo y 8 años máximo.

Propuesta de modificación

La modificación del artículo 283 del Código Penal en la presente iniciativa legislativa, propone restituir el rango original de la pena privativa de libertad prevista para el delito de entorpecimiento al funcionamiento de servicios públicos, es decir, mínimo dos y máximo cuatro años. En el mismo sentido, se propone que la modalidad agravada tenga el rango inicial previsto al momento de ser incorporada, es decir, entre tres y seis años.

Adicionalmente, se propone la incorporación de un párrafo final que precisa que el ejercicio de los derechos a reunión, manifestación y libre expresión en espacios públicos no constituye delito de entorpecimiento al funcionamiento de servicios públicos, debido a que se trata del ejercicio legítimo de un derecho fundamental.

La nueva fórmula legal quedaría redactada de la siguiente manera:

"Artículo 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 dos ni mayor de cuatro años.***

*En los casos en que el agente actúe con violencia y atente contra la integridad física de las personas o cause grave daño a la propiedad pública o privada, la pena privativa de la libertad será **no menor de tres ni mayor de seis años.***

El ejercicio de los derechos a reunión o manifestación y a la libertad de expresión en espacios públicos no constituye delito de entorpecimiento al funcionamiento de servicios públicos"

¹⁴ Gargarella, Roberto. "El derecho frente a la protesta social". En: Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Vol 58, No 250 (2008). Disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rfdm/article/view/60938/53742>



3.3. El delito de disturbios

El delito de disturbios se encuentra tipificado en el artículo 315 del Código Penal; inicialmente se prescribe que la persona que toma parte en una reunión tumultuaria, en la que se haya cometido de forma colectiva violencia contra las personas o propiedades será reprimido con pena privativa de la libertad no mayor de dos años, y si la provocación que se genera es para cometer delito contra la seguridad pública, la pena será de entre 3 años a 6 años.

Posteriormente, este artículo se modifica en virtud del artículo 2 de la Ley N° 27686, de fecha 19 de marzo del 2002, estableciendo la responsabilidad personal del sujeto activo del delito de disturbios, disponiendo que éste será 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; previendo como pena privativa de la libertad una no menor de tres años ni mayor de seis años

La pena es elevada nuevamente mediante el artículo 1 de la Ley N° 28820 del 22 julio del 2006, estableciéndose una pena mínima de seis años y máxima de ocho años. Asimismo se incorpora la circunstancia agravante del uso indebido de prendas o símbolos de las Fuerzas Armadas o la Policía Nacional, por parte del agente del delito, en este caso la pena se estableció en 8 años mínimo y 10 años máximo. Luego, la Primera Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley N° 30037, del 07 de junio del 2013, extiende la figura penal de disturbios a los que se realizan con ocasión de un espectáculo deportivo o en el área de influencia deportiva. Asimismo, si hubiera consecuencia de muerte, se aplica el artículo 108 del Código Penal.

Finalmente, el Decreto Legislativo N° 1237 del 26 de septiembre del 2015, modifica nuevamente el artículo 315 del Código Penal, con su fórmula vigente a la fecha:

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.

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.
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 años a doce años.
3. Si el atentado contra la integridad física de las personas causa la muerte, será reprimido con la pena privativa de la libertad no menor de quince años.¹⁵

De este modo, el aumento de las penas del delito de disturbios, cuando son aplicadas a las manifestaciones públicas, constituye una instrumentalización del derecho penal contra la protesta social, debido a que "(u)n aspecto fundamental a tener en cuenta es que la elevación de las penas previstas por el Código Penal tiene relevancia directa

¹⁵ Artículo 315 del Código Penal.



para la determinación de la prisión preventiva de líderes sociales, pues al superar el límite mínimo de 4 años inmediatamente se tiene por cumplida una de las condiciones para dictar prisión preventiva de acuerdo a la legislación nacional"¹⁶

Propuesta de modificación

La modificación del artículo 315 del Código Penal en la presente iniciativa legislativa, propone restituir el rango de la pena privativa de libertad prevista para el delito de disturbios al momento de establecer su actual definición básica, en la que se considera la responsabilidad individual del sujeto activo en una reunión tumultuaria, es decir, no menor de tres ni mayor de seis años, en los demás se mantiene la redacción.

Adicionalmente, se propone la incorporación de un párrafo final que precisa que el ejercicio de los derechos a reunión, manifestación y libre expresión en espacios públicos no constituye delito de disturbios, debido a que se trata del ejercicio legítimo de un derecho fundamental:

"Artículo 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 tres ni mayor de seis 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 la libertad será no menor de ocho ni mayor de diez años.*
- 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 años a doce años.*
- 3. Si el atentado contra la integridad física de las personas causa la muerte, será reprimido con la pena privativa de la libertad no menor de quince años.*

El ejercicio de los derechos a reunión o manifestación y a la libertad de expresión en espacios públicos no constituye delito de disturbios"

4. Inimputabilidad de policías y militares en casos de lesiones o muertes

El artículo 1 del Decreto Legislativo N° 982, de fecha 22 julio del 2007, adiciona el numeral 11 al artículo 20 del Código Penal. Se trata de una nueva causal de exención de la responsabilidad penal: el personal de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional que cumpliendo sus deberes y usando de sus armas de forma reglamentaria cause alguna lesión o muerte. Posteriormente, esta disposición es modificada por la Ley N°

¹⁶ OMCT. El Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos. Criminalización de defensores de derechos humanos en el contexto de proyectos industriales: un fenómeno regional en América Latina., 2016, p. 23. Disponible en:
<https://www.omct.org/files/2016/02/23630/criminalisationobsangocto2015bassdef.pdf>



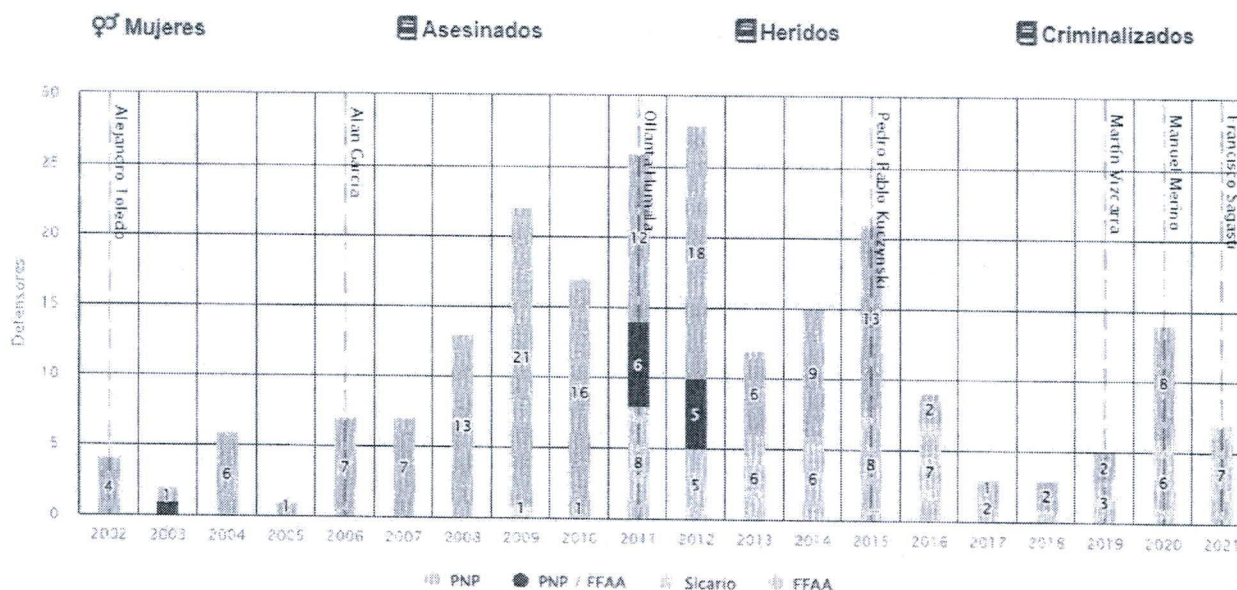
30151, el 13 enero del 2014, suprimiendo el término "reglamentario" en el modo del uso de las armas; y, se añade alternativamente del uso de "cualquier otro medio de defensa", sin especificar cuáles, con el que se pueda causar lesiones o la muerte.

La Ley N° 31012, Ley de Protección Policial, del 28 marzo del 2020, modifica nuevamente esta causal de exención, adicionándole que la actuación policial debe ser en cumplimiento de su función constitucional; y, se tiene en cuenta nuevamente que el uso de las armas u otro medio de defensa debe ser en forma reglamentaria.

Como señala el especialista W. Ardito, la adición de esta causal de exención tiende a generar "una impunidad sin precedentes y resulta totalmente contraria a los derechos a la vida y la integridad física de los ciudadanos y a la obligación del Estado peruano de respetarlos y protegerlos"¹⁷. Se trata de un riesgo grave que amplía las posibilidades de impunidad y que podría alentar una serie de abusos policiales en las manifestaciones públicas, así como en otras situaciones de violaciones de derechos humanos por parte del personal policial y militar.

Conforme se observa en el Gráfico 1, extraído de la base de datos de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos; en dos décadas de conflictos sociales, han fallecido al menos 162 personas defensoras de derechos humanos – ciudadanos que realizan reclamos sociales en espacios públicos exigiendo el respeto a sus derechos- a consecuencia de acciones letales de la fuerza pública.

Gráfico 1. Asesinatos a defensores de derechos humanos (2002 – 2021)



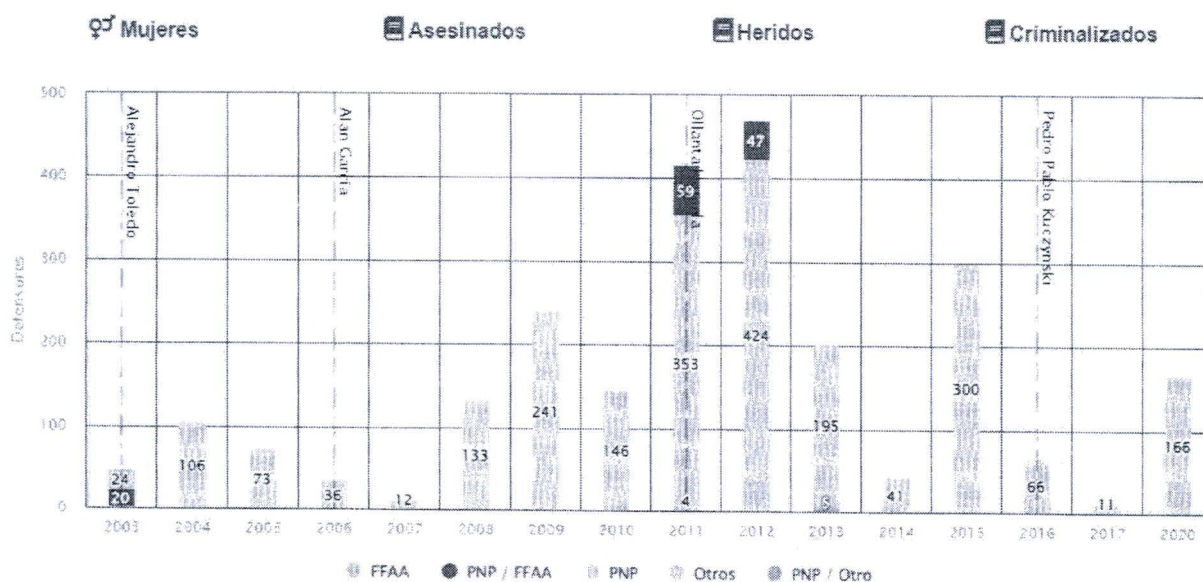
Elaborado por: Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. Fuente: <https://defensores.pe/>

Mientras que el Gráfico 2 reporta al menos 2,453 heridos o lesionados en conflictos sociales por acción de la fuerza pública:

¹⁷ Ardito Vega, Wilfredo. *La criminalización de la protesta social en el gobierno de Alan García*. SERVINDI. Disponible: <https://www.servindi.org/node/43460>



Gráfico 2. Defensores de derechos humanos heridos (2002 – 2021)



Elaborado por: Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. Fuente: <https://defensores.pe/>

Esta nueva causal de inimputabilidad es contraria a la obligación del Estado peruano de investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos. En lo que respecta a esta obligación en el marco de las protestas sociales, la CIDH ha señalado que:

Si en el desarrollo de la manifestación se producen actos de violencia, es de particular importancia que el Estado adopte medidas para investigar los hechos que pudieran haber surgido durante la protesta social como producto de un uso abusivo de la fuerza por agentes estatales, o bien, de actos de agresión provenientes de terceros a la manifestación o entre los propios participantes; de tal manera que sancione a los responsables; y se repare adecuadamente a quienes resultaran afectados en sus derechos. Los Estados tienen el deber de investigar las violaciones de los derechos humanos y sancionar a los autores y a los encubridores de dichas violaciones. Y toda persona que se considere víctima de éstas, tiene derecho de acceder a la justicia para conseguir que se cumpla, en su beneficio y en el del conjunto de la sociedad¹⁸

En ese sentido, la presente iniciativa legislativa propone la derogatoria del numeral 11 del artículo 20 del Código Penal.

5. Los servicios policiales extraordinarios al Sector Privado en contextos de protesta social

La Sexta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, dispone que el personal policial que se encuentre de vacaciones, permiso o franco podrá prestar, de manera voluntaria, servicios policiales extraordinarios en entidades del Sector Público y/o del Sector Privado, en situaciones

¹⁸ CIDH. Segundo Informe sobre la Situación de los Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en las Américas. OEA/Ser.LV/II. Doc. 66 31 diciembre 2011 (párr. 149). Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf>



que puedan comprometer y/o afectar el orden público y la seguridad ciudadana; los cuales se realizan mediante convenios, en ningún caso de forma directa. De acuerdo con esta disposición, la celebración y cumplimiento de dichos convenios no deberá afectar la continuidad de la función policial durante las veinticuatro horas del día, todos los días del año así como el cumplimiento cabal de su finalidad.

El antecedente de estos servicios policiales extraordinarios, que comprende como beneficiarios al Sector Privado, se encuentra en la Ley N° 27238, del 21 de diciembre de 1999, Ley Orgánica de la PNP, cuyo artículo 6 establecía la potestad de suscribir convenios para la prestación de servicio policial a personas jurídicas, públicas y privadas, previa autorización del Titular del Sector. Asimismo, el artículo 51, numeral 1, autorizó a la PNP a celebrar convenios para la prestación individualizada o localizada de servicios rentados de naturaleza particular, lo que constituye ingresos propios de la PNP por recursos directamente recaudados (artículo 51.2), lo cual es reiterado por el artículo 49, numeral 5, del Decreto Legislativo N° 1148, del 1 de diciembre del 2012, Ley de la Policía Nacional del Perú, antecedente inmediato del Decreto Legislativo N° 1267, actual Ley de la Policía Nacional del Perú.

La potestad de brindar servicios policiales a empresas o particulares desnaturaliza la función policial para favorecer intereses privados, especialmente, cuando los beneficiarios del uso privado de los servicios policiales forman parte de un conflicto en relación con demandas sociales y manifestaciones públicas de la población que reclama, precisamente, ser afectada por las empresas. En estas circunstancias, existe el riesgo inminente de producirse un conflicto de intereses por parte del personal policial que cobra una entrega económica personal aportada por la empresa a la PNP, conforme lo establece el artículo 16 del Decreto Supremo N° 003-2017-IN, Decreto Supremo que aprueba los lineamientos rectores para la ejecución de los servicios policiales en cumplimiento de la función policial.

Se trata de una vulneración a los principios de neutralidad y de acceso universal a los servicios policiales, previstos por el mismo Decreto Legislativo N° 1267, lo cual supone, a su vez una vulneración del principio-derecho de igualdad reconocido por el artículo 2, numeral 2, de la Constitución Política.

El uso privado de la fuerza policial es una práctica habitual para reforzar la seguridad de entidades particulares de variada naturaleza, a la vez que genera ingresos económicos extraordinarios al personal policial participante y a la Policía Nacional del Perú como entidad. Esta situación requiere de reformas estructurales para garantizar, por un lado, que la Policía Nacional del Perú tenga el personal y capacidad suficientes para cubrir ordinariamente las necesidades plenas de seguridad ciudadana y, por otro lado, tener una remuneración justa para el personal policial en el cumplimiento de sus servicios ordinarios; situación que excede del objeto de la presente propuesta legislativa.

No obstante, en lo inmediato, deben excluirse como beneficiarios de los servicios policiales extraordinarios a sectores privados involucrados conflictos sociales, pues esta práctica genera pérdida de legitimidad del personal policial con la población involucrada y un innegable conflicto de intereses, puesto que de la prestación de este servicio policial durante el conflicto depende la entrega económica personal a los efectivos que ejecutan estos servicios en favor de las empresas beneficiarias.

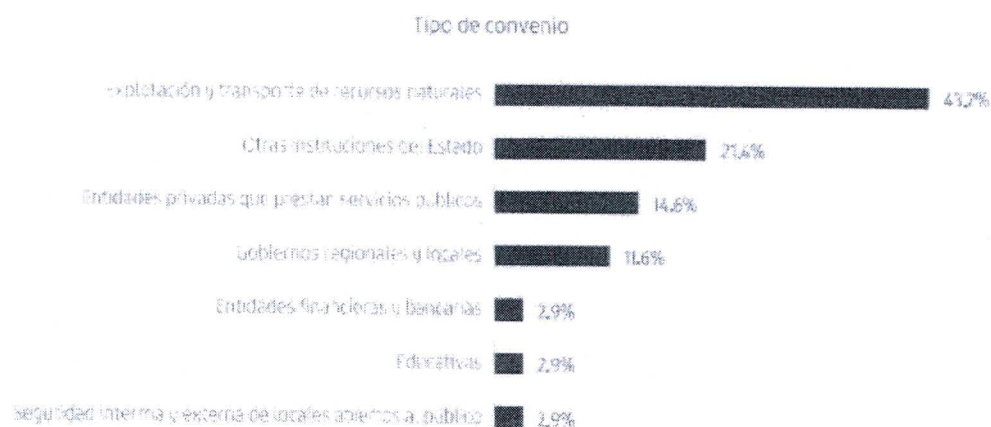
Si bien el Decreto Legislativo N° 1267, no establece taxativamente cuáles son las situaciones que justifican los servicios policiales extraordinarios a entidades públicas o privadas, el Decreto Supremo N° 003-2017-IN sí lo hace, señalando en su artículo 11



que son ocho situaciones: a) eventos públicos artísticos, deportivos y culturales; b) seguridad externa de instituciones educativas; c) seguridad de instituciones bancarias y financieras; d) seguridad externa de instalaciones estratégicas vinculadas con la explotación o transporte de recursos naturales; e) necesidades adicionales a la asignación regular en la jurisdicción de gobiernos regionales o locales; f) transporte de armas de fuego y explosivos de uso civil; g) seguridad interna y externa en locales abiertos al público; y h) seguridad de los fiscales y jueces del Ministerio Público y el Poder Judicial, de acuerdo a las funciones y/o naturaleza de los casos que tienen a su cargo que pueden poner en riesgo su vida o integridad física.

Como se observa, no todas las situaciones que autorizan al uso de servicios policiales extraordinarios tienen relación con posibles conflictos sociales, pero claramente la protección policial a las empresas vinculadas a la explotación de recursos naturales, sí la tiene; siendo el sector que más se beneficia con los convenios de servicios policiales extraordinarios. Según una investigación del Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú¹⁹, basada en fuentes oficiales, entre 2017 y 2021 se han firmado 103 convenios de servicios policiales extraordinarios, siendo que el 66% de los convenios fueron suscritos con el Sector Privado, de los cuales 46 convenios, es decir el 67.6%, fueron suscritos con empresas extractivas.

Gráfico 3. Situaciones que justificaron la suscripción de convenios de servicios policiales extraordinarios 2017-2020



Fuente: MININTER y PNP
Elaboración propia

Fuente: IDEHPUCP. Seguridad y Derechos Humanos.
Insumos para la construcción del diagnóstico y línea de base del primer
Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos de Perú

El Tribunal Constitucional ha reconocido que, en el contexto de los conflictos sociales, la participación de la Policía Nacional del Perú "se encuentra orientada a prevenir la consumación de lesiones de derechos constitucionales, sin tomar partido respecto de algunas de las partes que suelen estar involucradas en el conflicto (...) si es que, por ejemplo, esta institución (a través de algunos de sus efectivos) prestara servicios para

¹⁹ IDEHPUCP. *Seguridad y Derechos Humanos. Insumos para la construcción del diagnóstico y línea de base del primer Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos de Perú*. PUCP, 2021. Disponible en: https://cdn01.pucp.edu.pe/idehpucp/wp-content/uploads/2021/10/04150621/WEB-LISTO-seguridad_privada_v5.pdf



custodiar las instalaciones de las empresas relacionadas con conflictos sociales, ello podría comprometer este halo de objetividad con el que suelen desempeñar sus funciones"²⁰.

Asimismo, sostiene respecto a los servicios policiales extraordinarios, en casos de conflictos sociales: "a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, con los servicios que brinda la institución policial en eventos públicos (en los que existe consenso respecto de la necesidad de su intervención para proteger a la comunidad en general), o cuando otorga seguridad a distintas entidades del sector financiero (en las que, en esencia, busca prevenir la comisión de delitos contra el patrimonio, sea en contra de la entidad o en contra del consumidor que se encuentre en una zona cercana a aquella), en esta clase de casos suelen existir partes que, legítimamente, esbozan argumentos y pretensiones a su favor, por lo que la intervención policial a favor de una de ellas puede generar la sensación de una pérdida de objetividad"²¹.

Si bien, la Sentencia 437/2020 del Tribunal Constitucional, consideró que la Sexta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1267 no es, en abstracto, inconstitucional en la medida que los efectivos policiales presten servicios extraordinarios respetando los estándares relativos al uso de la fuerza pública; esto no es obstáculo para que el Congreso de la República, apruebe una opción legislativa distinta; pues resulta plenamente constitucional que, en el marco de sus servicios ordinarios, la Policía Nacional del Perú garantice el orden público, la protección a las personas y la comunidad, la seguridad del patrimonio público y privado, entre otros, en cumplimiento del artículo 166 de la Constitución Política del Perú.

En ese sentido, la presente iniciativa legislativa propone incorporar al primer párrafo de la Sexta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1267, la precisión de que las empresas o entidades del Sector Privado involucradas en conflictos sociales o latentes no podrán acceder a los servicios policiales extraordinarios. Asimismo, se dispone que el Poder Ejecutivo realice las respectivas modificaciones reglamentarias que correspondan.

III. EFECTO DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN VIGENTE

La presente propuesta legislativa tiene como efecto la derogatoria del numeral 11 del artículo 20° del Código Penal que establece que está exento de responsabilidad penal el personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú que, en el cumplimiento de su función constitucional y en uso de sus armas u otro medio de defensa, en forma reglamentaria cause lesiones o muerte; con la finalidad evitar la impunidad a violaciones de derechos humanos.

Asimismo, se modifica el artículo 200° del Código Penal a fin de suprimir las distorsiones que ha tenido el tipo penal de extorsión en función en subsumir arbitrariamente actos vinculados a protestas sociales o la condición de trabajador o sindicalista.

Por otra parte, se modifica el artículo 283 del Código Penal para disminuir la pena del delito de entorpecimiento al funcionamiento de servicios públicos, e incorporar un párrafo final para disponer que el ejercicio del derecho a reunión, manifestación y

²⁰ Tribunal Constitucional. Sentencia 437/2020. Caso sobre la constitucionalidad de la prestación de los "Servicios Policiales Extraordinarios". Fundamento 108.

²¹ Ídem. Fundamento 109



libertad de expresión pública en espacios públicos no constituye delito. En ese mismo sentido se modifica el artículo 315 del Código Penal, relativo al delito de disturbios.

Finalmente, se modifica la Sexta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, para establecer que las empresas o entidades privadas involucradas en conflictos sociales no podrán acceder a los servicios policiales extraordinarios.

IV. ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

El presente proyecto de ley, no genera gasto al Tesoro Público, ni requiere demandas adicionales o gastos institucionales en los sectores involucrados. En cambio, se fortalece el Estado Constitucional de Derecho al tener una legislación penal acorde con los estándares nacionales e internacionales relativos a los derechos de reunión, manifestación, libertad de expresión y el derecho a la protesta.

Asimismo, se contribuye a una mejor gestión y transformación de los conflictos sociales, pues se limita la respuesta ultrapunitiva del Estado a fin de que las entidades públicas activen los canales correspondientes de atención a las demandas sociales de los ciudadanos.

También se beneficia la ciudadanía que puede ejercer sus derechos y libertades constitucionales sin riesgo de ser objeto de una criminalización indebida, previendo, a la vez, límites necesarios a las consecuencias del uso de la fuerza pública.

V. RELACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

La presente iniciativa legislativa tiene relación con la Política de Estado N° 1 del Acuerdo Nacional:

1. **Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho**
(...) (b) garantizará el respeto a las ideas, organizaciones políticas y demás organizaciones de la sociedad civil, y velará por el resguardo de las garantías y libertades fundamentales (...) ²²

Asimismo, la presente propuesta tiene relación con la Política de Estado N° 28 del Acuerdo Nacional relativa al pleno respecto a los derechos humanos y acceso a la justicia, y la Política de Estado N° 29 relativa a la libertad de expresión. Por último la iniciativa legislativa tiene relación con el Tema N° 67 de la Agenda Legislativa del Congreso de la República: Fortalecimiento de la libertad de expresión ²³

²² ACUERDO NACIONAL. Recuperado de <https://www.acuerdonacional.pe/>

²³ Congreso de la República. Resolución Legislativa del Congreso 002-2021-2022-CR