Proyecto de Ley N° 1310/2021-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
16 FEB. 2022
RECIBIDO
Firma Hora 11:22

GUILLERMO BERMEJO ROJAS
Congresista de la República

"Decenio de igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

El Congresista Guillermo Bermejo Rojas, integrante del Grupo Parlamentario Perú Democrático que suscribe, en ejercicio de su facultad de iniciativa legislativa consagrada en el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y en observancia de lo dispuesto en los artículos 22°, literal c), y 76°, numeral 2, del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente:

**PROYECTO DE LEY**

El Congreso de la República

Ha dado la siguiente:

# LEY QUE CONCEDE AMNISTÍA A LAS AUTORIDADES Y POBLADORES DE PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS, DIRIGENTES, JUBILADOS, MIEMBROS DE COMUNIDADES NATIVAS, ASOCIACIONES, FUNDACIONES, GRUPOS SOCIALES, CAMPESINOS, RONDAS CAMPESINAS, RONDAS URBANAS Y SINDICALISTAS

## Artículo 1. Objeto de la Ley

El objeto de la presente ley es conceder amnistía general a todas las personas, autoridades, pobladores de pueblos indígenas u originarios, dirigentes, jubilados, miembros de comunidades nativas o campesinas, asociaciones, fundaciones, grupos sociales, campesinos, rondas campesinas, rondas urbanas, sindicalistas y personas que se encuentren siendo procesados en cualquier etapa del proceso penal, desde la denuncia, investigación preliminar, investigación preparatoria, etapa intermedia, etapa juzgamiento, apelación, casación, hasta la etapa de ejecución de la sentencia consentida o ejecutoriada.

## Artículo 2. Ámbito material de aplicación

La amnistía se aplica cuando lo sujetos señalados en el artículo anterior hayan participado en cualquier tipo acciones relativas a la huelga, protesta popular, manifestación, marcha o acción tendiente a obtener reivindicaciones, derechos, beneficios, territorios, ventajas, retribuciones para su comunidad, pueblo, ciudad, región, provincia, distrito o grupo de personas; acciones realizadas en espacios públicos y/o privados y ante entidades públicas y/o privadas.

## Artículo 3. Ámbito temporal de aplicación

La presente Ley es aplicable temporalmente a todas las autoridades y pobladores de pueblos indígenas u originarios, dirigentes, jubilados, miembros de comunidades nativas, asociaciones, fundaciones, grupos sociales, campesinos, rondas campesinas, rondas

urbanas y sindicalistas, que hayan sido denunciados, investigados, procesados y/o condenados desde 14 de septiembre de 2000 hasta 28 de febrero de 2022.

**Artículo 4. Aplicación Jurisdiccional de la Ley**

El Ministerio Público y/o el Poder Judicial, de acuerdo a sus competencias, dejan sin efecto toda denuncia, investigación, proceso penal, sentencia condenatoria firme o no, ejecutoriada o no, cualquier medida cautelar de carácter personal o real, así como todo monto por concepto de reparación civil que pese sobre las personas comprendidas en el artículo 1 de la presente Ley. De ese modo, dispone el archivo o sobreseimiento definitivo de los actuados, según corresponda. La misma resolución que ordena el archivo definitivo dispondrá la anulación de los antecedentes policiales, judiciales y/o penales que hayan sido registrados en cualquiera de los sistemas nacionales por los hechos materia de denuncia, investigación, proceso o condena penal producto de la amnistía.

Las autoridades nacionales, según su competencia, en el instante en que se emita la resolución de archivamiento o sobreseimiento definitivo de los actuados, dispondrán la inmediata libertad de quienes hayan sido objeto de amnistía, siempre y cuando estos se encontraran recluidos y privados de su libertad bajo cualquier modalidad, incluso pese a que exista sentencia condenatoria ejecutada o en ejecución contra ellos. Salvo las medidas dictadas en otro proceso que no sean materia de la presente amnistía.

Las personas que hayan cumplido su condena, se ordenará el archivo del proceso y la anulación de cualquier tipo de antecedente, no se exigirá el pago de la reparación civil, y si ya hubiera pagada se le devolverá el integro de lo pagado.

Cualquier defecto o vacío de la presente norma se interpreta en función del espíritu de la presente norma y su naturaleza.

**Artículo 5. Excepciones al beneficio de Amnistía**

La presente Ley no será aplicable a las personas comprendidas en el artículo 1 de la presente Ley en la medida que hayan sido denunciados, investigados, procesados o condenados por delitos contra la vida, el cuerpo y la salud, lesa humanidad, terrorismo, delitos contra la libertad e indemnidad sexual, tráfico ilícito de drogas y corrupción de funcionarios; en todos los casos en cualquiera de sus modalidades y ya sea en calidad de autor o partícipe.

**Artículo 6. Vigencia de la Ley**

La presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

**DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS**

La presente norma no está sujeta a reglamentación, pues se aplica en sus propios términos al día siguiente de su publicación en el diario oficial el peruano.

PERÚ
CONGRESO de la REPÚBLICA

# CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **21** de **febrero** del **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N°1310/2021-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

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

### A) OBJETO DE LA LEY

El objeto de la presente ley es conceder amnistía general a todas las personas, autoridades y pobladores de pueblos indígenas u originarios, dirigentes, jubilados, miembros de comunidades nativas, asociaciones, fundaciones, grupos sociales, campesinos, rondas campesinas, rondas urbanas, sindicalistas y personas que se encuentren siendo procesados en cualquier etapa del proceso penal, desde la denuncia, investigación preliminar, investigación preparatoria, etapa intermedia, etapa juzgamiento, sede de apelación, sede casatoria, hasta la etapa de ejecución de la sentencia firme.

La amnistía se refiere a todas las personas que hayan participado en cualquier tipo de huelga, protesta popular, manifestación, marcha o acción tendiente a obtener reivindicaciones, derechos, beneficios, territorios, ventajas, retribuciones para su comunidad, pueblo, ciudad, región, provincia, distrito o grupo de personas; y que por motivo de dicho proceder hayan sido denunciados, investigados, procesados o condenados por cualquier delito, salvo aquellos que hayan sido denunciados, investigados, procesados o condenados por delitos de lesa humanidad, terrorismo, tráfico ilícito de drogas, delitos contra la libertad e indemnidad sexual, o delitos contra la vida, el cuerpo y la salud, ya sea en calidad de autor o partícipe

En tal sentido, lo que se pretende es dar mayor valor al derecho fundamental a la protesta, reconocida recientemente por el Tribunal Constitucional peruano, a través de la creación de condiciones de justicia social para reparar los injustificados tratos que hayan recibido todas aquellas personas que, en razón de participar en una acción colectiva de protesta, han tenido que transitar o transitan por un proceso penal en el que probablemente hayan recibido algún tipo de carga judicial (condena, reparación civil, medida de coerción). Por ello, se busca el archivo definitivo de las denuncias, investigaciones, procesos o la revocación de las sentencias condenatorias que se hayan pronunciado sobre el grupo de personas que serían potencialmente beneficiarias de la amnistía según los alcances del presente proyecto de ley.

Esta medida guarda relación con los estándares internacionales de protección de derechos humanos en contextos de protesta, así como los límites formales y materiales que existen en el Perú para las leyes de amnistía. De ese modo, este proyecto de ley se erige como una salida para remediar los efectos perniciosos que ha tenido en el Perú la criminalización de la protesta a través del empleo de la instrumentalización del derecho penal y el derecho procesal penal.

### B) LOS CONFLICTOS SOCIALES EN EL PERÚ.

## B.1. FUENTE DE LOS CONFLICTOS SOCIALES

Según el Diccionario Enciclopédico de Sociología, por conflicto social debe entenderse a "las divergencias, las tensiones, las rivalidades, las discrepancias, las disputas y las luchas de diferente intensidad entre distintas unidades sociales (...)"[1]. En la misma línea, para Norberto Bobbio, los conflictos sociales vienen dados por constituir ""una situación de competición" en el que las partes son conscientes de la incompatibilidad de futuras potenciales posiciones y en las que cada parte aspira a ocupar una posición que es incompatible con las aspiraciones de la otra"[2].

La teoría de los conflictos sociales y, en específico, su manifestación en ámbitos de carácter socio-ambientales ha sido abordado desde diversas ópticas por la Sociología y la Ciencia Política, ciencias que han permitido aclarar y delimitar los fenómenos de tensión que pueden llegar a existir entre diversas unidades sociales. La conflictividad social debe su origen a una multitud de causas. Sin embargo, la doctrina mayoritaria no se equivoca al señalar que la fuente de este fenómeno en los últimos años ha sido la decadencia del estado de bienestar por el cada vez más emergente autoritarismo económico que pone en tela de juicio valores sociales, relegándolos a un segundo nivel, para propender hacia el logro de condiciones económicas globalizantes sacrificando parte importante de los recursos nacionales y, en consecuencia, afectando con ello el interés de determinados sectores de la sociedad[3].

Como bien se ha reconocido tanto en la doctrina como en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Peruano, los conflictos sociales son fenómenos naturales que deben su origen a periodos de crisis en donde se pone en tela de juicio o se cuestiona la capacidad de los representantes para expresar la voluntad de los representados, y representan ser manifestaciones claras de la interacción y constante tensión entre factores como "la violencia, el poder, el derecho y la justicia" [4].

Lo antes mencionado no resulta ser un equívoco, por cuanto en el Perú los conflictos sociales siempre han tenido un origen de carácter reivindicador. Esto es, con frecuencia, los movimientos o las diferentes unidades sociales regionales han entrado en conflicto social con autoridades públicas o con el sector privado por un desconocimiento arbitrario e ilegítimo de los intereses sectoriales o regionales por parte de estos últimos actores que generan una insatisfacción social en los primeros. De ahí que según el Reporte de Conflictos Sociales que mes a mes emite la Defensoría del Pueblo, a través de la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad, se defina a los conflictos sociales como "un proceso complejo en el cual sectores de la sociedad, el Estado y las

---

[1] Karl-Heinz Hillman (2001) "Diccionario Enciclopédico de Sociología". Barcelona: Editorial Herder, p. 162.

[2] Bobbio, Norberto – Mattenci, Nicola (1981). "Diccionario de Política". México: Siglo XXI. Editores, p. 354.

[3] Zaffaroni, Raúl (2010). "Derecho penal y protesta social". En: ¿Es legítima la criminalización de la protesta social? Derecho Penal y libertad de expresión en América Latina. Palermo: Universidad de Palermo, p. 1.

[4] Ganon, Gabriel (2017). El derecho a la protesta social y la crítica de la violencia. *REDEA. Derechos en acción*, 2(3), p. 41.

empresas perciben que sus objetivos, intereses, valores o necesidades son contradictorios y esa contradicción puede derivar en violencia"[5].

De lo dicho, las situaciones de conflicto o de disensión social son inherentes a la condición humana. De hecho, desde el inicio de la humanidad han existido conflictos que de alguna u otra manera han significado el resquebrajamiento de los lazos institucionales que se forjan entre los diversos actores sociales. De allí que desde la esfera pública y privada se hayan realizado esfuerzos para dar soluciones y salidas, aunque en mucho de los casos infructíferos por cuanto los beneficios suelen ser sesgados, a esos climas de distensión y contradicción de objetivos y/o intereses.

Por último, hay que dejar en claro que la existencia de conflicto social en ningún modo pretende denotar la existencia de violencia, pues estamos ante dos categorías sociopolíticas totalmente ajenas, pero que pueden confluir en determinados contextos. El conflicto social solo alude a la contradicción o incompatibilidad entre los fines, intereses y/o motivaciones de determinados grupos sociales frente a los mismos fines de otros actores sociales privados o públicos, contradicción que en ningún modo es o tiene que ser violenta, por cuanto la violencia deslegitima los conflictos sociales y, en gran medida, desnaturaliza y complejiza la búsqueda de soluciones que beneficien a las partes en conflicto. Muy por el contrario debe ser un llamado de atención al Estado para que logre conciliar esos fines.

## B.2. ESTADÍSTICA NACIONAL

En el Perú, la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo emite mes a mes el Reporte de Conflictos Sociales, el cual es "un instrumento de monitoreo cuyo objetivo es informar mensualmente acerca de los actores, los problemas y el desarrollo de los conflictos sociales registrados por la Defensoría del Pueblo a nivel nacional".

Según la Información Estadística publicada para diciembre de 2021, en el Perú se registran un total de 202 conflictos sociales, de los cuales una cantidad de 148 se encuentran activos y un total de 54 se encuentran en la condición de latentes, es decir, conflictos sociales no manifestados públicamente. A diferencia del reporte publicado para noviembre de 2021, para diciembre la cantidad de conflictos se elevó en 4, lo cual denota que la política de contención o de respuesta estatal para gestionar esta clase de conflictos tiene poco o nulos resultados.

Dentro de las estrategias estatales para contener estos conflictos se encuentran la incoación de procesos de diálogos y negociación. Así, de los 202 conflictos sociales registrados para diciembre de 2021, tan solo 94 se encuentran en proceso de diálogo y hubo 57 conflictos que, de estar en etapa de diálogo, pasaron a hechos de violencia. Por último, debemos indicar que una de las formas de canalizar o llamar la atención de la autoridad estatal para que se dé pronta solución a los conflictos sociales es la movilización y protesta colectiva, acciones que forman parte esencial del ejercicio a la libertad de expresión y de reunión, libertades reconocidas y protegidas a nivel constitucional por

[5] Defensoría del Pueblo (2021). Reporte Mensual de Conflictos Sociales N° 214, p. 3.

tener sustento directo. Así, para diciembre de 2021 se han registrado un total de 250 acciones colectivas de protesta.

El siguiente gráfico[6] nos permite entender cómo han evolucionado los conflictos sociales en el Perú desde diciembre de 2020 a diciembre del 2021, lo cual permite comprender una clara tendencia hacia el aumento o elevación.

**Gráfico N° 1**

**PERÚ: CONFLICTOS SOCIALES REGISTRADOS POR MES, DICIEMBRE 2020-21**
**(Número de casos)**

| 2020 | 2021 | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Dic | Ene | Feb | Mar | Abr | May | Jun | Jul | Ago | Set | Oct | Nov | Dic |
| 197 | 196 | 197 | 194 | 191 | 191 | 193 | 195 | 196 | 198 | 198 | 199 | 202 |

**Fuente: Defensoría del Pueblo - SIMCO**

De la data evidenciada, se puede apreciar que nuestro país se caracteriza por tener grandes cantidades de conflictos sociales frente a los cuales muy poco se hace. En esencia, los orígenes de dichos conflictos son variopintos, siendo originados por insatisfacción de intereses o restricción de derechos socioambientales, comunales, laborales, electorales, culturales, entre otros. De hecho, el siguiente gráfico[7] nos permite conocer los conflictos sociales en función a la autoridad competente de atenderlo, así como según la causa que da origen al conflicto.

**Gráfico N° 2**

**PERÚ: CONFLICTOS SOCIALES POR AUTORIDAD COMPETENTE, SEGÚN TIPO, DICIEMBRE 2021**
**(Número de casos)**

| Tipo | TOTAL | % | Gobierno nacional | Gobierno regional | Gobierno local | Poder Judicial | Poder legislativo | Org. Const. Autónomo |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **TOTAL** | **202** | **100.0%** | 125 | 54 | 18 | 3 | 1 | 1 |
| Socioambiental | 129 | 63.9% | 102 | 21 | 6 | 0 | 0 | 0 |
| Comunal | 19 | 9.4% | 0 | 18 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| Asuntos de gobierno regional | 13 | 6.4% | 0 | 13 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Asuntos de gobierno nacional | 12 | 5.9% | 11 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| Asuntos de gobierno local | 9 | 4.5% | 0 | 0 | 8 | 0 | 0 | 1 |
| Laboral | 8 | 4.0% | 6 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Otros asuntos | 6 | 3.0% | 3 | 1 | 0 | 2 | 0 | 0 |
| Demarcación territorial | 5 | 2.5% | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| Cultivo ilegal de coca | 1 | 0.5% | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Electoral | 0 | 0.0% | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

**Fuente: Defensoría del Pueblo – SIMCO**

Como es de apreciarse del gráfico N° 2, los conflictos sociales de carácter socioambientales son los que en mayor medida y con más recurrencia se presentan en el Perú, siendo más de la mitad del total de conflictos sociales existentes en la República. Y es que con frecuencia son las autoridades y pobladores de pueblos indígenas u originarios,

---

[6] Dicho gráfico ha sido extraído del Reporte Mensual de Conflictos Sociales N° 214, elaborado por la Defensoría del Pueblo.

[7] Dicho gráfico ha sido extraído del Reporte Mensual de Conflictos Sociales N° 214, elaborado por la Defensoría del Pueblo.

así como los miembros de comunidades nativas, grupos sociales, campesinos, rondas campesinas, así como otra clase de líderes sociales, quienes ven afectados sus intereses medio ambientales y reclaman en gran medida la protección de su patrimonio ambiental, lo que en buena cuenta viene constituido por la defensa de sus tierras, comunidades, y del ecosistema que los rodea. De ahí que no sea raro que muchos de los conflictos sociales presentados en el Perú se hayan originado por razón de la actividad minera o vinculada al sector de hidrocarburos, residuos y saneamiento, energía, agroindustrial y forestal, sectores empresariales que inciden directamente sobre el ecosistema de las comunidades nativas o pueblos indígenas u originarios.

De hecho, lo afirmado se condice con la ubicación geográfica de los conflictos sociales, ya que en mayor medida esta clase de conflictos toman lugar en las regiones de la Sierra y Selva del país, siendo que en Lima y el Callao estos conflictos son prácticamente inexistentes. Así, para diciembre de 2021, en Loreto se presentaron un total de 29 conflictos sociales, seguido por Cuzco con un total de 18 conflicto. La lista se ve completada por Áncash, Apurímac, Puno, Piura, Huancavelica, Pasco, Ayacucho, Junín, Cajamarca, Huánuco, entre otros, que, en esencia, tienen un total de 15, 15, 14, 11, 10, 9, 8, 8, 8, 7 conflictos sociales, respectivamente[8]. Y es que son en estas provincias donde es más habitual que se desarrollen actividades industriales vinculadas al sector minero y de los hidrocarburos.

No obstante lo anterior, los conflictos socioambientales, tal como es de apreciarse en el Gráfico N° 2, no son los únicos tipos de conflicto que existen, sino que también suelen originarse conflictos por razones laborales y electorales. De ahí que el objeto de la presente ley también pretenda abarcar aquellos que pueden verse afectados por generar movilizaciones colectivas de protesta por la reivindicación de derechos laborales y/o electorales, así como de quienes apoyen estas iniciativas, tales como dirigentes sindicales, jubilados, asociaciones, fundaciones, grupos sociales y todo aquel activista que, por razón de movilizarse, haya sido o esté siendo denunciado, investigado, procesado condenado.

## C) LA PROTESTA COMO DERECHO FUNDAMENTAL

### C.1. ESTANDARES INTERNACIONALES

En el ámbito internacional, tanto la Corte como la Comisión de Derechos Humanos, a través de sus sendas Relatorías Especiales, así como el propio Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas han emitido documentos para que los Estados puedan adecuar su normativa interna de conformidad con los estándares de protección internacionales del derecho a la protesta, rescatando que es en los contextos de conflictos sociales en donde se produce mayor movilización social y, consecuentemente, acciones colectivas de protesta.

Así, diferentes organismos y organizaciones internacionales han puntualizado, a través de diversos Informes, que en contextos de protestas sociales suelen violarse una gran cantidad de derechos humanos, generándose así responsabilidad de los Estados por no cumplir con sus obligaciones de respeto y garantía de estos derechos. Si bien no es nuestro

[8] Reporte Mensual de Conflictos Sociales N° 214, pág. 12.

propósito describir todos los documentos o informes que se han emitido sobre el particular, sí estimamos pertinente resaltar los más importantes a efectos de dimensionar cuál es el tratamiento de la protesta social como derecho humano a nivel internacional.

En el 2013, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos emitió el Informe denominado "Medidas efectivas y mejores prácticas para asegurar la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las protestas pacíficas". En este se reconoce que las protestas pacíficas están estrechamente vinculadas con otros derechos humanos, principalmente los derechos de libertad de asociación y de libertad de expresión, los cuales se encuentran expresamente reconocidos en diversos tratados internacionales.

Este Informe también presenta una serie de recomendaciones de expertos e instituciones con gran expertise en derechos humanos, en el que se establece y delimita que solo el tipo de protestas que se encuentran amparadas y/o protegidas tanto por el derecho nacional como el internacional son las protestas pacíficas, las mismas que no pueden ser restringidas arbitrariamente. Sino que, todo lo contrario, cada Estado debe encargarse de que en el marco de dichas protestad, que es condición necesaria para el juego democrático, se respeten los derechos humanos de los protestantes.

Por ello, en dicho Informe se elaboran una serie de recomendaciones para los Estados para que en los contextos de conflicto sociales y, posterior, movilizaciones colectivas de protesta, se permita y garantice el respeto al derecho de reunión, a la libre asociación, a la libertad de expresión, a la libertad sindical y el derecho de huelga, a la libre participación política, los derechos segunda generación (derechos económicos, sociales y culturales), así como otros derechos que se concretizan con las movilizaciones sociales de protesta.

En el 2019, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos publicó el Informe "Protesta y Derechos Humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal". En dicho Informe se reconoce lo esencial que son las protestas para las sociedades democráticas. Así, se indica que "la protesta social es un elemento esencial para la existencia y consolidación de sociedades democráticas y se encuentra protegida por una constelación de derechos y libertades que el sistema interamericano garantiza tanto en la Declaración Americana de los Derechos y Obligaciones del Hombre como en la Convención Americana de Derechos Humanos"[9].

Así, se reconoce que entre los derechos mediante los cuales se ejecuta o concretiza el derecho a la protesta social, son los derechos de libertad de expresión, de reunión pacífica, de libre asociación, entre otros, por cuanto garantizan que las personas, de forma individual o colectiva, puedan expresarse públicamente y demandar o cuestionar la insatisfacción de sus legítimos intereses y/o derechos que se ven amenazados por actuación u omisión de las autoridades estatales.

---

[9] Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2019). Protesta y Derechos Humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal, p. 1.

La conexión entre el derecho a la protesta y la defensa de los derechos humanos es reconocida por la Relatoría Especial, cuando afirma que:

> "El derecho a la protesta también se encuentra fuertemente asociado a las actividades de defensa de los derechos humanos, incluyendo demandas de reconocimiento, protección o ejercicio de un derecho. En muchas ocasiones y en diferentes países de la región, se recurre a las protestas para reaccionar ante hechos puntuales de violencia, desalojos, cuestiones laborales u otros eventos que hayan afectado derechos. **Las protestas han constituido una vía por la cual se logró tanto la elevación del piso de garantía de derechos fundamentales a nivel nacional, como la incorporación de una amplia cantidad de derechos en el desarrollo progresivo del derecho internacional de los derechos humanos**"[10]. (Énfasis añadido).

Así las cosas, las protestas sociales constituyen pieza fundamental en el juego democrático, pues permite que los diversos actores pongan en conocimiento sus discrepancias ante la autoridad estatal a través de medios no institucionales, pero no por ello ilegítimos. La protesta social, pese a ser calificada como un medio no institucional y excepcional, son legítimas en la medida que sean llevadas a cabo de forma pacífica, libre y voluntaria, según los estándares internacionales de derechos humanos. Quienes asumen el rol de llevar adelante una protesta social, en mérito de los derechos humanos reconocidos por la Convención Americana de Derechos Humanos, así como otros tratados de carácter global, son libres para elegir la modalidad, forma, duración y pretensiones que la protesta social incoada tendrá.

Por ello, resulta fundamental entender que en la protesta social confluyen otros derechos que tienen un reconocimiento expreso en tratados internacionales. Reconocer ello permitirá comprender que, sin perjuicio de que no exista como tal un derecho a la protesta reconocido expresamente en alguna convención o tratado internacional, ello no es óbice para estar frente a un derecho que requiere de amparo y que, frente a una potencial violación, acarrea de responsabilidad al Estado que vulneró sus deberes de respeto y garantía.

En todo caso, si bien no hay un reconocimiento expreso del derecho a la protesta en el ámbito internacional, todos los documentos internacionales coinciden en que la protección de este derecho se viabiliza a través de la protección de otros derechos que representan condición necesaria para ejercer la protesta.

Así, en primer lugar, en cuanto al derecho a la libertad de expresión, hay que advertir que se encuentra consagrado tanto en el artículo IV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en el artículo 13 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos. La Comisión Interamericana ha reconocido en varias oportunidades que las manifestaciones o protestas públicas constituyen el ejercicio del derecho a la libertad de expresión y, por ello no puede entenderse una protesta pública y

---

[10] Ibídem, p. 5.

pacífica sin la concreción y el respeto del derecho a expresar las opiniones y difundir las ideas[11].

En segundo lugar, respecto del derecho de reunión, es necesario indicar que se encuentra consagrado expresamente en el artículo XXI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, así como en el artículo 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Este derecho se proyecta sobre el ejercicio del derecho a la protesta en la medida en que un rasgo común, pero no exclusivo, de las protestas es que implican la conglomeración de más de dos personas quienes se unen colectivamente a efectos de expresas sus opiniones y defender sus pretensiones y/o intereses. De ese modo, el que se reconozca la posibilidad de que puedan reunirse sin ningún tipo de impedimento para planificar su movilización y unir fuerzas para lograr un objetivo común, posibilita el ejercicio efectivo del derecho a la protesta.

En tercer lugar, el derecho a la libre asociación también tiene una particular incidencia en el ejercicio de la protesta. Este derecho se encuentra positivizado en el artículo XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, así como en el artículo 16 de la Convención Americana. La particular incidencia se observa en el hecho de que es característico que las protestas sean movilizadas e incentivadas por diferentes colectivos u organizaciones sociales que recepcionan la frustración o insatisfacción de un colectivo de personas que se pueden o no encontrar en condición de vulnerabilidad. A estas últimas personas se les reconoce la posibilidad de asociarse para la defensa colectiva de sus intereses, lo cual efectiviza el derecho a la protesta a través de la movilización social.

Hay que indicar que el derecho a la libre asociación tiene especial incidencia en los movimientos o asociaciones sindicales. De ahí que dicho derecho tenga estrecha vinculación con la libertad sindical y el derecho de huelga, por cuanto se proyecta especialmente sobre aquellos que reclaman derechos laborales y cuyos intereses se han podido ver soslayados por el empleador, por una política tolerante del Estado de los malos tratos por parte del empleador o, incluso, por la renuncia estatal a llevar adelante medidas en pro de los intereses laborales de estos colectivos.

En cuarto lugar, debemos indicar que existen otros derechos más específicos que se canalizan a través de la protesta social. Así, específicamente, el derecho a la participación política garantiza que los ciudadanos y/o sujetos interesados puedan participar activamente en la dinámica pública, en los asuntos de interés y en la toma de decisiones importantes para el destino del país. En el mismo sentido, los popular DESC (Derechos económicos, sociales y culturales) son los que con frecuencia son objeto de reivindicación a través de las protestas, de modo que también tiene una vinculación necesaria con el ejercicio de la libertad de expresión, la libertad de reunión, de asociación y la protesta propiamente dicha.

En suma, a nivel internacional el derecho a la protesta tiene amparo normativo a partir de los derechos a la libertad de expresión, el derecho de reunión y el derecho de libre asociación, derechos sin los cuales no se podría efectivizar la protesta y su realización sería totalmente inviable. Según el Consejo de Derechos Humanos, la protesta pacífica es

---

[11] Ibídem, p. 11

la única tipología que encuentra amparo en el sistema de protección de derechos humanos, y sobre aquella los Estados deben procurar establecer normativa interna que permita respetar y garantizar la libre expresión de todos los ciudadanos.

## C.2. ESTANDAR NACIONAL

En variada jurisprudencia el Tribunal Constitucional ha desarrollado la relación entre democracia y los derechos de participación política. Así, en la sentencia del Expediente N° 04677-2004-AA/TC, el máximo intérprete de la Constitución en el Perú ha enfatizado que:

> "La democracia se fundamenta pues en la aceptación de que la persona humana y su dignidad son el inicio y el fin del Estado (artículo 1 de la Constitución), por lo que su participación en la formación de la voluntad político-estatal, es presupuesto indispensable para garantizar el máximo respeto a la totalidad de sus derechos constitucionales". (Fundamento Jurídico 12)

A partir del reconocimiento de derechos de participación política y de los derechos que emergen del mismo, siendo estos los denominados "derechos políticos", como lo son las libertades de información u opinión, de asociación, de reunión y otros, el Tribunal Constitucional dio un espacio de reconocimiento para la protesta social como derecho fundamental en la sentencia recaída en el Expediente N° 0009-2018-PI/TC. En esta sentencia, el Tribunal se pronunció dando cuenta que en determinados momentos pueden surgir ocasiones de crisis institucionales en nuestra democracia representativa que generan serios cuestionamientos por parte de los representados hacia los representantes. En estos periodos de crispación política, la protesta social y su manifestación concreta a través del ejercicio de sendos derechos políticos ocupan un especial lugar en la dinámica democrática. Citando al máximo intérprete de la Constitución:

> "(...) **la protesta se erige también como un auténtico mecanismo de expresión y eventual reivindicación de las minorías que logran ser representadas en los ámbitos institucionales a los que acceden legítima y legalmente las mayorías**, de forma tal que la omisión, en cuanto a su reconocimiento y garantía desde el Estado, no solo 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 a la Constitución Política de 1993, como es el pluralismo, en sus manifestaciones política, ideológica, de pensamiento y creencias". (Fundamento Jurídico N° 73) (El énfasis es nuestro)

En tal sentido, desde el prisma del principio democrático, los derechos políticos, en general, el derecho de participación política, en particular, y el principio de pluralismo democrático, el Tribunal Constitucional reconoció a la protesta como un derecho fundamental no enumerado, de conformidad con el artículo 3 de la Constitución Política del Perú. Así las cosas, en el Perú, el derecho a la protesta constituye un auténtico derecho fundamental autónomo que no es contenido implícito de ningún derecho, sino que en su

independencia o autonomía tiene protección constitucional directa a través de los mecanismos que el sistema jurídico otorga.

En la misma sentencia, el Tribunal Constitucional desarrolló los alcances referidos a la naturaleza, titularidad, contenido, límites y relación con otros derechos fundamentales del derecho a la protesta.

En primer lugar, el Tribunal enfatizó que el derecho fundamental a la protesta es un derecho de carácter relacional de libertad, el mismo que conlleva la abstención estatal de intervenir en su ejercicio. En todo caso, la actuación estatal se daría para garantizar las condiciones óptimas del ejercicio de tal derecho, tanto por obstaculizaciones de terceros privados o autoridades estatales. De este deber se origina el hecho que, ante eventuales violaciones al derecho de protesta por una inadecuada intervención estatal en la protección o garantía de tal derecho, también emana el deber de reparar los daños. Además, dicho deber de no injerencia y protección se complementa con un deber derivado directamente de la naturaleza del derecho a la protesta, que es la necesidad de que el estado promueva las condiciones para iniciar procesos de diálogo y, en consecuencia, atender el origen de los conflictos sociales a fin de encontrarles una solución, procurando que la misma siempre se dé a través de las vías instituciones que se tienen a disposición.

En segundo lugar, el titular del derecho a la protesta es toda persona sin hacer distinciones de ningún tipo o por los motivos expresamente prohibidos en el numeral 2, artículo 2 de la Constitución Política del Perú, salvo las mismas excepciones aplicables al derecho a la huelga en el que no son titulares de tal derecho los funcionarios del Estado que cuenten con poder de decisión y aquellos que desempeñan cargos de confianza o de dirección, así como los jueces y fiscales, los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú. El fundamento de esta exclusión emana directamente del carácter esencial de los servicios que estos servidores públicos prestan para la sociedad.

En tercer lugar, el contenido constitucionalmente protegido[12] del derecho a la protesta abarca:

> "(...) 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 Constitución". (Fundamento Jurídico 82)

[12] Según el Expediente N° 1417-2005-PA/TC, fundamento jurídico 21, el contenido esencial o contenido constitucionalmente protegido de un derecho fundamental es "es la concreción de las esenciales manifestaciones de los principios y valores que lo informan".

En cuarto lugar, hay que advertir que, el derecho a la protesta, al igual que otros derechos fundamentales, tienen límites que permiten conciliar su coexistencia con el ejercicio de otros derechos fundamentales. Así, el Tribunal Constitucional dejó en claro que los límites de este derecho son aquellos límites genéricos aplicables a todo derecho, como es la prohibición de vaciar de contenido otros derechos fundamentales, principios constitucional o reglas de la misma naturaleza. Sin perjuicio de eso, dada la proyección social de este derecho en particular, la limitación que se imponga o que opere en el caso específico, debe ser analizado según las características propias de cada situación.

A mayor abundamiento, el Tribunal fue enfático al referir que el derecho a la protesta no ampara actos violentos, ni como medio ni como fin, ni tampoco el uso de armas de cualquier tipo y ni si quiera la promoción de actos de discriminación en contra de otros grupos sociales de conformidad con la prohibición constitucional del inciso 2 artículo 2 de la Constitución Política. Además, se ha dejado en claro que toda limitación que se intente imponer al ejercicio de este derecho debe respetar el principio de reserva ley, es decir, debe ser aprobada a través de norma con rango de ley o ley en sentido estricto, por cuanto la restricción de derechos fundamentales debe respetar el carácter de generalidad y el principio de igualdad ante la ley. En todo caso, toda limitación que se imponga al ejercicio del derecho a la protesta y que pueda incidir en aspectos como la hora, el lugar o la forma de realización, tiene que contar con una motivación especial que justifique de forma válida, objetiva, razonable y proporcionalmente la imposición de limitantes.

Por último, en cuanto a la relación del derecho fundamental a la protesta con otros derechos, hay que indicar que el Tribunal Constitucional, siguiendo las recomendaciones de los organismos y organizaciones de derechos humanos a nivel internacional, considera que la protesta tiene una especial vinculación con los derechos a la libertad de información, de expresión, de difusión de ideas o pensamiento, la libertad de tránsito, el derecho a la reunión, la libertad de asociación, entre otros. Si bien estos derechos guardan una particular vinculación con el derecho fundamental a la protesta, no debe incurrirse en el error de confundirse con ellos, ya cada derecho es autónomo, pese a que en determinados casos concretos pueden concurrir o no. En caso de concurrir alguna otra libertad junto con el derecho fundamental a la protesta, habrá de también tomar en consideración las limitaciones expresas e implícitas que se hayan reconocido a estas otras libertades.

En definitiva, en el Perú se ha reconocido, en mérito del artículo 3 de la Constitución, el derecho a la protesta como un auténtico derecho fundamental exigible y de protección directa por parte del Estado en todas las vías que el ordenamiento jurídico lo garantice. Pero, como es lógico, la única protesta que es amparada por el Derecho es aquella que se condiga con los principios y valores constitucionales, tales como el principio democrático, la no discriminación, el pluralismo democrático, los derechos de participación política, y la prohibición de la violencia en todos sus extremos. Sobre este último asunto, se debe ser categórico en afirmar que el hecho de que en determinadas protestas sociales ocurran hechos de violencia potencialmente aislados y que ameritarían una sanción por parte de la autoridad correspondiente, en ningún modo es suficiente para que se cuestione la legitimidad o la legalidad de una protesta siempre y cuando se ejerza bajo los límites ya indicados anteriormente.

## D) LA CRIMINALIZACIÓN DE LA PROTESTA EN EL PERÚ

### D.1. LA CRIMINALIZACIÓN DE LA PROTESTA EN GENERAL

La criminalización de la protesta es un fenómeno que no solo se manifiesta con el empleo del derecho penal para fines políticos de ocultamiento u obstrucción a las acciones colectivas de protesta de determinados grupos sociales. De hecho, una comprensión de tal característica solo reduce el espectro a un solo tipo de manifestación concreta. Para dimensionar el fenómeno de la criminalización de la protesta, es necesario que se entienda que existen múltiples manifestaciones y todas ellas implican la puesta en marcha de acciones tendientes a eliminar o deslegitimar las discrepancias políticas que se presentan en contra de autoridades estatales. Estos actos pueden manifestarse tanto desde formas muy convencionales, como tildar a los protestantes o manifestantes de terroristas, disidentes o rebeldes, hasta fórmulas un poco menos convencionales, tal como lo es la persecución política a través de actividad de inteligencia que tienda a hacer perder la credibilidad o legitimidad de estos sectores sociales en movimiento.

Así, en la doctrina se plantea entender a la criminalización de la protesta como "un proceso consistente en el uso de la represión física y de mecanismos legales y judiciales contra organizaciones y/o movimientos sociales como una forma de control de la protesta social"[13], siendo que su rasgo característico es la judicialización de la protesta, que no es otra cosa sino "el uso de la legalidad y la institucionalidad judicial para encausar y procesar a integrantes de organizaciones y movimientos sociales por su participación y acciones en el marco de conflictos y luchas sociales"[14].

Las manifestaciones más clásicas de manifestación de la criminalización de las protestas sociales son 1) el empleo de la violencia; 2) la emisión de normas que permitan la desproporcionalidad en el uso de la fuerza; 3) la puesta a disposición de los agentes ordinario del orden a los intereses de las empresas privadas; 4) la participación de las fuerzas armadas en el manejo de situaciones de conflictos sociales; 5) el empleo del derecho penal para crear nuevas agravantes específicas o tipos penales muy amplios e indefinidos; 6) la detención, investigación y el procesamiento de los agentes sociales que se unen y movilizan en señal de protesta; 7) la clausura o cierre de medios de comunicación masivo; y 8) la hostilización a ONGs que apoyan o dan soporte a las protestas sociales[15].

Si bien no todas estas manifestaciones son empleadas en la misma medida por las autoridades estatales, las dos manifestaciones que se pueden apreciar en la sociedad peruana son, primero, el empleo de la violencia a través del uso desproporcional de la fuerza por parte de los agentes del orden, y, segundo, el empleo del derecho penal para intentar acusar a los líderes, dirigentes, o participantes de las protestas sociales por delitos indeterminados y que se prestan a ser estirados para que calcen típicamente en la conducta

---

[13] Alvarado Alcázar, Alejandro (2020). "La criminalización de la protesta social: Un estado de la cuestión". *Revista Rupturas* 10(1), p. 29

[14] Ídem.

[15] Gamarra, Ronald (2010). "Libertad de expresión y criminalización de la protesta social". En: ¿Es legítima la criminalización de la protesta social? Derecho Penal y libertad de expresión en América Latina. Palermo: Universidad de Palermo, p. 189.

de alguno de estos agentes sociales en movilización. Como es de colegirse, esta última manifestación va de la mano con la detención, la investigación y el procesamiento de los agentes sociales que se unen y movilizan en señal de protesta.

Por un lado, el uso desproporcional de la fuerza por parte de los agentes del orden ha sido materia de muchos pronunciamientos internacionales. De hecho, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco vs. México[16] ha dejado en claro que, en un contexto de protesta social, los agentes del orden deben seguir los Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, el Código de conducta de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, así como otros instrumentos de carácter internacional y nacional que tengan como propósito regular la actuación de estos agentes en base a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad. Además, la Corte, reconociendo que en determinadas protestas sociales pueden presentarse actos de violencia que no necesariamente son causadas por los manifestantes sino por terceras personas, ha indicado que los agentes del orden deben cumplir con distinguir a aquellas personas que, en efecto, constituyen una amenaza de muerte o lesión grave por sus acciones durante la movilización y de aquellas personas que no lo son. Lógicamente en el primer caso el uso de la fuerza se vería legitimado.

Por otro lado, también existen pronunciamientos internacionales sobre el empleo político y simbólico del derecho penal para imputar responsabilidad penal por delitos con estructura indefinida o poca precisión a los líderes, dirigentes o participantes de las protestas sociales. De hecho, es esta manifestación de la criminalización de la protesta la que viene originando mayores problemas, por cuanto existen múltiples casos en el Perú en donde se ha denunciado, investigado, procesado y hasta condenado a líderes, dirigentes, sindicalistas, comuneros, así como a miembros de asociaciones y/o fundaciones por promover y/o brindar soporte a protestas sociales de reivindicación de derechos socioambientales, laborales o electorales.

Por ello, la presente iniciativa legislativa tiene la finalidad contener la criminalización de la protesta brindado una alternativa beneficiosa para quienes en el marco de protestas sociales hayan sido o se encuentren siendo denunciados, investigados, procesados y hasta condenados por diversos delitos cuya configuración típica resulta ser bastante imprecisa. En el mismo sentido, se proponen supuestos de excepción para no dejar en la impunidad a aquellos facinerosos que, disfrazados bajo el cariz de manifestantes, intentar cometer delitos graves y así dañar la credibilidad y legitimidad de la protesta social.

## D.2. EL EMPLEO DEL DERECHO PENAL PARA CRIMINALIZAR LA PROTESTA

El empleo del derecho penal como herramienta para obstruir o impedir las protestas sociales es una realidad en nuestro país. En el Perú se cuenta con gran cantidad de delitos en el Código Penal, así como en leyes penales especiales o complementarias que, debido a su laxitud, fácilmente pueden ser adecuadas típicamente para calzar en la conducta de quienes ejercen el derecho a la protesta por las características propias de estas

[16] Corte Interamericana de Derechos Humanos (2018). Caso Mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco vs. México, párr. 160.

movilizaciones. De manera tal que es una constante que las autoridades políticas o judiciales puedan invocar tales tipos penales para reprimir los actos de protesta y, en consecuencia, deslegitimar las vindicaciones que se pretenden[17].

La forma de emplear el derecho penal sustantivo para criminalizar la protesta es variada. Así, en el Perú se han dado desde modificaciones a tipos penales de larga data para contemplar supuestos agravantes específicos vinculados a contextos característicos de movilizaciones, y hasta incluso la creación de determinados delitos que inciden directamente sobre las conductas más características que se despliegan durante las protestas, creando así una imagen incongruente de las vindicaciones de los manifestantes al punto que pueden llegar a ser considerados, bajo la justicia paralela, de terroristas, disidentes o rebeldes. Consecuentemente, dichas estrategias punitivas vienen aparejado del aumento exacerbado de la sanción penal, penas que, por su gran extensión, difícilmente se condicen con el desvalor de la conducta y el bien jurídico que se intenta proteger.

Con frecuencia sucede que las autoridades fiscales, a pedido de parte o de oficio, denuncian a manifestantes imputándoles la presunta comisión de dos o más delitos, delitos que en su mayoría inciden sobre la tranquilidad pública, la seguridad pública e, incluso, el patrimonio. Así, es usual que se atribuyan los delitos de entorpecimiento al funcionamiento de los servicios públicos, disturbios, asociación ilícita para delinquir, terrorismo, extorsión, atentado contra la seguridad común, lesiones, entre otros.

Estos delitos han sufrido endurecimiento con el paso de los años y, en consecuencia, se han contemplado nuevas circunstancias dentro de su espectro de protección. Así, en el caso del delito de disturbios, establecido en el artículo 315 del Código Penal, desde su incorporación ha sido modificado en más de tres oportunidades, agravándose considerablemente la pena al punto que al día de hoy dicho tipo penal sanciona, en su modalidad delictiva básica, con una pena no menor de seis ni mayor de 8 años, al 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". Además, dicho delito contempla circunstancias agravantes específicas en los supuestos en que el agente causante del disturbio use prendas o símbolos distintivos de las Fuerzas Armadas o la Policía Nacional, en los supuestos de causación de lesión graves producto de los actos de disturbio y el supuesto de que se cause la muerte de alguna persona. Lógicamente estas circunstancias agravantes tienen penas privativas de libertad mayor a 8 años.

Este delito ha sido atribuido para procesar penalmente a diferentes personas que ejercían su derecho de protesta. Así, por ejemplo, en el marco de las protestas realizadas en la provincia de Espinar (Cusco), se ha procesado a los dirigentes sociales Herbert Huamán Ilave, Sergio Huamaní y Oscar Mollohuanca Cruz. En igual sentido, un caso bastante sonado en el Perú es el del dirigente social puneño Walter Aduviri, quien fue condenado a pena privativa de la libertad de 7 años como autor no ejecutivo del delito de Disturbio por haber promovido protestas sociales en el conocido "Aymarazo", que fue una gran movilización dirigida por su persona en contra de la decisión del Estado peruano que otorgó la concesión "Santa Ana" a favor de un privado minero, por cuanto dicha decisión

[17] Gamarra. ob. Cit., p. 194.

implicaba atentar contra los territorios, recursos y derechos de las comunidades indígenas reconocidos en el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo[18].

En el mismo sentido, los delitos de entorpecimiento al funcionamiento de los servicios públicos como el de extorsión han servido para procesar penalmente a muchos dirigentes sociales por cuanto se han contemplado circunstancias específicas que han ampliado la criminalización de conductas.

Así, en el caso del primer delito, que se encuentra establecido en el artículo 283 del Código Penal, se sanciona con pena privativa de libertad no menos de cuatro ni mayor de seis años al sujeto "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". También, se sanciona con pena privativa de la libertad no menor de seis ni mayor de ocho años en el supuesto en que el agente activo del delito actúe con violencia y atente contra la integridad física de las personas o cause un daño grave a la propiedad, ya sea pública o privada.

Como puede apreciarse, la conducta que impide, estorba o entorpece el funcionamiento de determinados servicios se encuentran estrechamente vinculados con las protestas socioambientales[19]. De manera que esta figura delictiva ha sido una de las más empleadas para procesar penalmente a dirigentes, líderes, así como miembros de comunidades indígenas u originarias, así como asociaciones o fundaciones, en el marco de conflictos sociales.

En el caso del delito de extorsión, establecido en el artículo 200 del Código Penal, en el 2016 se introdujo el supuesto que sanciona con pena privativa de la libertad no menor de cinco ni mayor de diez años, a quien "mediante violencia o amenaza, toma locales, obstaculiza vías de comunicación o impide el libre tránsito de la ciudadanía o perturba el normal funcionamiento de los servicios públicos o la ejecución de obras legalmente autorizadas, con el objeto de obtener de las autoridades cualquier beneficio o ventaja económica indebida u otra ventaja de cualquier otra índole".

En el mismo sentido que en el delito de entorpecimiento al funcionamiento de servicios públicos, esta modalidad del delito de extorsión guarda estrecha vinculación con las acciones que con frecuencia se adoptan durante protesta con la finalidad de llamar la atención de las autoridades estatales. Este delito es bastante amplio e impreciso, pues con la fórmula "otra ventaja de cualquier otra índole", podría entenderse que las protestas sociales se movilizan adoptando determinadas acciones contempladas en el tipo penal de extorsión con el propósito de obtener alguna ventaja o beneficio por parte de las autoridades[20]. Este delito también fue atribuido por la Fiscalía a Walter Aduviri en el marco del "Aymarazo".

---

[18] Vásquez, Mirtha (2018). "La criminalización de la disidencia política contra el extractivismo en el Perú. La atribución de la responsabilidad penal a la acción política: Análisis a la luz del caso Aduviri". Revista IUS ET VERITAS, (56), pp. 179, 180.

[19] Saldaña, José; Portocarrero, Jorge (2017). "La violencia de las leyes: el uso de la fuerza y la criminalización de protestas socioambientales en el Perú". *Derecho PUCP*, 79, p. 335.

[20] Ibídem, p. 337.

En suma, el empleo del derecho penal para criminalizar la protesta tiene una finalidad concreta, esto es, intimidad e inhibir a los líderes, dirigentes o integrantes de comunidades, asociaciones o fundaciones sociales de reclamar sus derechos vía acciones de movilización colectiva de protesta. Ello, en definitiva, va en contra de los estándares que a nivel internacional se han establecido respecto a las obligaciones de respeto y garantía de los Estados para proteger los derechos humanos que se encuentran presenten durante el ejercicio del derecho fundamental a la protesta.

Por último, es conveniente mencionar uno de los casos más paradigmáticos en el Perú sobre la criminalización de la protesta por cuanto nos va a permitir dimensionar las vicisitudes que este fenómeno suele generar. El caso Baguazo y el largo proceso penal que se siguió en contra de un grupo de dirigentes que lideraron a los pueblos indígenas Awajún y Wampis en la toma del tránsito de medios de transporte vehicular, a través del bloqueo de carreteras en el marco de una protesta pacífica en contra del Gobierno debido a la aprobación de un conjunto de normas que vulneraban los derechos de los pueblos indígenas establecidos en el Convenio N° 169, nos permite comprender cómo desde el gobierno se ha intentado deslegitimar las protestas sociales, limitándolos al máximo, empleando excesiva y desproporcionalmente la violencia, así como criminalizando y procesando penalmente a quienes tienen la valentía de movilizarse por reclamar sus derechos.

En el marco del popular Baguazo, el Gobierno envío a las fuerzas policiales y militares para contener a los manifestantes y despejar la carretera para permitir el libre tránsito. Sin embargo, en la ejecución de tales actos se incurrieron en graves excesos generando la muerte y lesiones de muchos miembros de comunidades indígenas. De hecho, se registraron casos de detenciones arbitrarias, torturas y una serie de violaciones al derecho al debido proceso. Bastante alarmante fue la muerte del dirigente Ebelio Petsatiy, quien murió en su comunidad producto de las torturas de las cuales fue víctima cuando fue detenido por la Dinoes [21].

Producto de todos estos acontecimientos, se procesó penalmente a una serie de dirigentes y miembros de comunidades indígenas por delitos de secuestro, extorsión, disturbio, lesiones, motín y atentado contra los medios de transporte. De hecho, fueron más de 80 personas quienes se vieron involucrados en procesos penales por haber participado en estas movilizaciones pacíficas de protesta para reivindicar y exigir que se respeten sus derechos y tierras. Resulta especialmente interesante recordar el proceso penal que se siguió en contra de los dirigentes Alberto Pizango Chota, Santiago Manuin y otros por delitos vinculados a apología de sedición y motín en agravio del Estado. Si bien no todas las acusaciones en todos extremos prosperaron, lo cierto es que el Ministerio Público pretendió atribuir responsabilidad a tales dirigentes por supuestamente haber sido instigadores de tales movilizaciones.

En uno de los procesos penales seguidos en contra de Alberto Pizango Chota, la Sala Penal de Apelaciones Transitoria y Liquidadora de Bagua en el 2016 emitió sentencia absolutoria de segunda instancia en el Expediente N° 00194-2009. Dicha sentencia es

---

[21] Federación Internacional de Derechos Humanos (2009). "Perú-Bagua. Derramamiento de sangre en el contexto del paro amazónico. Urge abrir diálogo de buena fe, p. 32. Recuperado de https://www.fidh.org/IMG/pdf/amer/pe529e.pdf

paradigmática pues reconoce implícitamente el derecho de protesta y desarrolla los alcances del tratamiento que deben tener los miembros de las comunidades indígenas o nativas cuando se someten a un proceso penal. Además, analizó y ponderó la proyección de los principios constitucionales en el contexto de las movilizaciones sociales emprendido por los pueblos Awajún y Wampis. Dicha sentencia absolvió a los procesados de una serie delitos entre los que se encontraban el de homicidio, lesiones, entorpecimiento al funcionamiento de servicios públicos, motín y disturbios[22].

En suma, casos como el Baguazo nos permite reconocer que el fenómeno de la criminalización de la protesta, en general, y el empleo del derecho penal para estos efectos, en particular, ha sido una constante en el Perú. Ello precisamente motiva que en el proyecto de ley que se plantea se contemple dejar sin efecto toda denuncia, investigación, procesamiento o condena a miembros, lideres, dirigentes, sindicalistas y otras personas que han sido puestos en tales condiciones por haber participado en protestas sociales para reivindicar sus derechos culturales, laborales, sociales, o de otra naturaleza.

**E) SOBRE LA AMNISTÍA**

De conformidad con numeral 6, artículo 102 de la Constitución Política del Perú, una de las obligaciones del Congreso de la República es dictar leyes de amnistía. La amnistía, terminológicamente hablando, implica el olvido del hecho punible, lo cual genera que las personas beneficiadas dejen de ser procesadas o, incluso, siendo ya condenadas, salga en libertad por el olvido de la realización del delito, ya que la amnistía opera como una causal de extinción tanto de la acción penal como de la pena. Al respecto, García Cavero[23] sostiene que "el sentido de este mecanismo de extinción (...) es superar determinados momentos de crisis social (por ejemplo, luego de una guerra interna) o generar las condiciones para que rija adecuadamente una ley penal (por ejemplo, dar una amnistía para entregar o regularizar en un determinado plazo la tenencia de armas) ".

El Tribunal Constitucional peruano en la sentencia recaída en el Expediente N° 00679-2005-AA ha señalado que no basta que una ley de amnistía sea válida, sino que también debe ser constitucionalmente legítima, pudiendo darse el caso en que, pese a que una de ley de esta naturaleza sea válida pero ilegítima. Así, el examen de la legitimidad constitucional debe pasar por el filtro de los límites formales y materiales. Según los primeros, una ley de amnistía solo puede ser canalizada a través de una ley ordinaria que se emita o promulgue respetándose el procedimiento legislativo, así como los principios o criterios de generalidad y abstracción[24].

En cuanto a los límites materiales, es una exigencia que las leyes de amnistía respeten el principio-derecho a la igualdad jurídica, lo cual impide que se generen tratados diferenciados. Asimismo, su finalidad debe orientarse a garantizar y proteger el principio-derecho a la dignidad humana, así como sus principales manifestaciones. Otro límite material es que no es posible concebir que una ley de amnistía se oponga a las

---

[22] Cerqueira, Daniel; Salazar, Katya (s.f.). "La sentencia sobre los hechos de violencia en la Curva del Diablo. Comentarios a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos". Fundación para el Debido proceso. Recuperado de https://www.dplf.org/sites/default/files/bagua_v2.pdf

[23] Cavero, Percy (2019). *Derecho Penal. Parte General*. Lima: Ideas, p. 950.

[24] Sentencia del Expediente N° 00679-2005-AA, fundamentos jurídicos 24 al 28.

disposiciones u obligaciones internacionales que se deriven de tratados y acuerdos internacionales en materia de derechos humanos que hayan sido ratificados por el Perú. Ello conlleva la prohibición absoluta de amnistiar delitos de genocidio y crímenes de lesa humana[25].

Sobre la amnistía, la Defensoría del Pueblo ha señalado que "en el marco de un Estado constitucional y democrático de derecho, una ley de amnistía debe responder a una situación excepcional donde se requiera corregir o rectificar la aplicación injusta o perjudicial de una ley penal, respetando la vigencia de los derechos fundamentales, de acuerdo a criterios de proporcionalidad y razonabilidad"[26].

En el proyecto de ley que se presenta, se han considerado los límites formales y materiales que el Tribunal Constitucional ha desarrollado. De ese modo, se propone amnistiar a todo aquel que ha sido o se encuentre siendo víctima de denuncia, investigación, procesamiento o condena por algún delito por motivo de haber participado en algún contexto de protesta social para la reivindicación de sus derechos.

Por ello, bajo el criterio de generalidad y abstracción los sujetos beneficiaron de esta amnistía serán todos aquellos que se encuentren en el grupo de quienes han sido sometidos a procesos penales sin ninguna motivación justificada de por medio en contextos de protestas sociales por la defensa de derechos culturales, laborales, electorales o de cualquier otra naturaleza. Además, siguiendo los estándares a nivel internacional, se encuentran exceptuados de ser amnistiados aquellos que están siendo investigados o hayan sido condenados por delitos de genocidio o crímenes de lesa humanidad.

## II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La iniciativa legislativa no contradice o contraviene la Constitución u otra norma de rango legal; por el contrario, está en función del respeto de las normas nacionales e internacionales.

La presente iniciativa legislativa tiene el objetivo de beneficiar y crear condiciones de justicia social para aquellos que han sido víctimas injustificadamente de denuncia, investigación, procesamiento o condena por algún delito en razón de haber participado en contextos de protestas sociales. En tal sentido, lo que se pretende es adecuar el ordenamiento jurídico peruano para contemplar salidas institucionales de olvido del hecho delictivo, de conformidad con lo regulado en el Código Penal para la extinción de la acción penal y la pena.

Así, en reconocimiento de los derechos de libertad de expresión y difusión de ideas, de reunión, de asociación, de sindicación y huelga, así como del derecho fundamental a la protesta reconocido por el Tribunal Constitucional, se pretende garantizar y brindar un marco de protección a la participación proactiva de los diferentes grupos o sectores sociales que se movilizan en señal de protesta en contra de políticas estatales que afectan

---

[25] Sentencia del Expediente N° 00679-2005-AA, fundamentos jurídicos 29 al 31.
[26] Defensoría del Pueblo (2001). "Amnistía vs. Derechos Humanos. Buscando Justicia", p. 23.

sus derechos y/o intereses, por cuanto dichas manifestaciones son parte esencial de la dinámica democrática de un país y fortalece el pluralismo ideológico de nuestra Nación.

## III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Este proyecto de ley no genera ningún tipo de gasto adicional al erario público, de manera que se respeta las restricciones de incidencia en el Gasto Público por parte los representantes del Congreso de la República de conformidad con el artículo 79 de la Constitución Política del Perú.

Antes bien, este proyecto de ley generará beneficios importantes porque se crearán condiciones de justicia social en los sectores que se han visto afectados injustificadamente por denuncias, investigaciones, procesos o condenas por delitos en razón de haber participado en protestas sociales. De ese modo, se reparará el daño causado y se entrará en un proceso de diálogo concertado y más llevadero en aras de garantizar los derechos fundamentales de todas las partes en conflicto.

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

La presente iniciativa legislativa tiene directa vinculación con las políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

1. Democracia y Estado de Derecho

    -Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho.

    -Institucionalización del diálogo y la concertación.

    -Erradicación de la violencia y el fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana.

2. Equidad y Justicia Social

    - Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación.

3. Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado

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

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ECHEVERRIA RODRIGUEZ Hamlet FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 16/02/2022 10:42:53-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BERMEJO ROJAS Guillermo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/02/2022 10:53:27-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LIMACHI QUISPE Nieves Esmeralda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/02/2022 09:28:40-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ZEBALLOS MADARIAGA Carlos Javier FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/02/2022 14:27:24-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ZEBALLOS MADARIAGA Carlos Javier FAU 20161749126 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 15/02/2022 14:27:49-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CHAVEZ CHINO Betssy Betzabet FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/02/2022 16:21:24-0500

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: VALER PINTO Hector FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/02/2022 10:55:58-0500

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: VALER PINTO Hector FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/02/2022 10:56:17-0500