



PROYECTO DE LEY QUE BUSCA PREVENIR Y EVITAR LA CRIMINALIZACIÓN DE LA PROTESTA SOCIAL

Proyecto de Ley N° 4274/2018-CR

Los Congresistas de la República que suscriben, miembros de la Bancada Nuevo Perú, **Richard Arce Cáceres, Manuel Dammert Ego Aguirre, Marisa Glave Remy, Indira Huilca Flores, Edgar Ochoa Pezo, Oracio Pacori Mamani, Tania Pariona Tarqui, Alberto Quintanilla Chacón y Horacio Zeballos Patrón**, en ejercicio del derecho a iniciativa en la formulación de leyes que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y el numeral 2 del artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República, ponen a consideración del Congreso de la República el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL:

El Congreso de la República;
Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE BUSCA PREVENIR Y EVITAR LA CRIMINALIZACIÓN DE LA PROTESTA SOCIAL

Artículo 1. - Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto prevenir y evitar la criminalización de la protesta social, a través de la modificación del artículo 200 del Código Penal sobre el tipo penal de extorsión y el artículo 2° de la Ley N° 30077, Ley contra el crimen organizado.

Artículo 2.- Modificación del artículo 200 del Código Penal

Modifíquese el artículo 200 del Código Penal, en los siguientes términos:

"Artículo 200.- Extorsión

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

La misma pena se aplicará al que, con la finalidad de contribuir a la comisión del delito de extorsión, suministra información que haya conocido por razón o con ocasión de sus funciones, cargo u oficio o proporciona deliberadamente los medios para la perpetración del delito.

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.
- b) Participando dos o más personas



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 prevista en el párrafo anterior se impone al agente que, para conseguir sus cometidos extorsivos, usa armas de fuego o artefactos explosivos.

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 acto.
- d) El agente se vale de menores de edad"

Artículo 3°.- Modificación del Artículo 2 de la Ley N° 30077

Modifíquese el artículo 2 de la Ley N° 30077, Ley contra el Crimen Organizado, en los siguientes términos:

"Artículo 2°.- Definición y criterios para determinar la existencia de una organización criminal

1. Para efectos de la presente Ley, se considera organización criminal a cualquier agrupación de tres o más personas que se reparten diversas tareas o funciones, cualquiera sea su estructura y ámbito de acción, que, con carácter estable o por tiempo indefinido, se crea, existe o funciona, inequívoca y directamente, de manera concertada y coordinada, con la finalidad de cometer uno o más delitos graves señalados en el artículo 3 de la presente Ley, y con miras a obtener directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material.
2. La intervención de los integrantes de una organización criminal, personas vinculadas a ella o que actúan por encargo de la misma puede ser temporal, ocasional o aislada, debiendo orientarse a la consecución de los objetivos de la organización criminal.
3. No son aplicables las disposiciones de la presente Ley a los miembros de organizaciones sociales, sindicales, comunidades nativas y campesinas



qué de manera individual o colectiva, según sea el caso, realicen un ejercicio legítimo de derechos constitucionales, como los derechos de reunión, participación política, huelga, y protesta.

Lima, mayo de 2019

RICHARD ARCE CÉCERES
Directivo Portavoz
Grupo Parlamentario Nuevo Perú

RICHARD ARCE CÁCERES
Directivo Portavoz
Grupo Parlamentario Nuevo Perú



TANIA PARIONA

Katia Lucía Gelman C.

WILBERT ROZAS

ORACIO PAQUIRI

ALBERTO QUINTANILLA CHACÓN
Congresista de la República

Rogelio Tucto Castillo

LA RD

Proyecto de Ley 4274/2018-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, ⁰⁶.....de mayo de 2019

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 4274 para su estudio y dictamen a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos.



GIANMARCO PAZ MENDOZA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Constitución Política del Perú en su artículo 2, inciso 12 reconoce el derecho a la reunión, que en el desarrollo jurisprudencial del Tribunal Constitucional ha sido definido con las siguientes características:

"El derecho de reunión puede ser definido 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." (4677-2004-PA/TC, fundamento 14)

Es así que se reconoce que el derecho a la reunión, incorpora las consideraciones del derecho a la reunión o a la manifestación, dado el estrecho vínculo con el derecho a la libertad de expresión, tal y como lo expresa el propio Tribunal Constitucional: "*la estrecha relación reunión-manifestación, genera una singular vinculación entre ambos [derechos]*" (4677-2004-PA/TC, fundamento 14).

Esta particularidades del derecho a la reunión, vinculado a la manifestación y a la protesta social, genera este vínculo con el derecho a la libertad de expresión Como señala el doctor Gorki Gonzales Mantilla: "*La protesta social es un derecho que está en la base del constitucionalismo liberal, pues expresa la autonomía de las personas como fundamento del orden constitucional y es un instrumento indispensable para la garantía de los derechos, cuya realización es la razón que, en última instancia, justifica la existencia de la democracia.*" (<https://legis.pe/protesta-social-un-derecho-que-esta-en-la-base-del-constitucionalismo-liberal/>)

Sobre el particular la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión publicó en el 2015 el Informe sobre Manifestaciones Públicas como Ejercicio de la Libertad de Expresión y la Libertad de Reunión, que señala:

"Los sectores más empobrecidos de nuestro hemisferio confrontan políticas y acciones discriminatorias, su acceso a la información sobre la planificación y ejecución de medidas que afectan sus vidas diarias es incipiente y en general los canales tradicionales de participación para hacer públicas sus denuncias se ven muchas veces cercenados. Ante este escenario, en muchos países del hemisferio, la protesta y la movilización social se han constituido como herramienta de petición a la autoridad pública y también como canal de denuncias públicas sobre abusos o violaciones a los derechos humanos" (Subrayado nuestro)

Esta premisa, tal y como lo señala el propio informe refuerza el sentido que el "derecho a manifestarse públicamente está consagrado en diversos instrumentos internacionales. Como mencionamos anteriormente, el derecho a manifestarse está protegido tanto por el derecho a la libertad de expresión como por el derecho a la libertad de reunión."

Siendo así el derecho a la manifestación y la protesta un derecho de primer orden, cualquier restricción al mismo debe ser proporcional a la garantía de derechos fundamentales.

El delito de extorsión, tipificado en el artículo 200 del Código Penal, estaba orientado a sancionar a aquel que: "mediante violencia, amenaza o manteniendo en rehén a una persona, obliga a ésta o a otra a otorgar al agente o a un tercero una ventaja económica

indebida o de cualquier otra índole, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de veinte ni mayor de treinta años."

Se trataba así de una figura que sancionaba prácticas donde la violencia o amenaza estuviera presentes y daba espacio de discrecionalidad a jueces y fiscales para considerar una práctica o conducta como de extorsión.

A partir de la publicación del Decreto Legislativo N° 982, la tipificación del delito de extorsión tuvo una modificación sustantiva, introduciendo los siguientes elementos:

- Se incluye como conducta parte del delito la toma de locales y la obstaculización de vías
- Asimismo, se incluye como conducta de sanción la perturbación del funcionamiento de servicios públicos y de obras legalmente autorizadas.
- Se establece que estas conductas adicionales de toma de locales, perturbación de obras, entre otros, tienen como objeto obtener de las autoridades cualquier tipo de beneficio, ya sea económico o de otra índole.

Los elementos centrales de los cambios introducidos por el DL N° 982, están orientados a hacer muy específica la supuesta conducta extorsionadora, estableciendo que prácticas o situaciones que han formado parte de la protesta social, en situaciones donde el reclamo es urgente y necesario, ahora son inmediatamente identificadas como extorsión, más allá de los legítimos motivos de la protesta social.

Con las modificaciones del tipo penal de extorsión, cualquier protesta contra algún proyecto que afecta a una comunidad supone considerarlo como extorsión ya que puede ser denunciado por la empresa o los fiscales por estar "entorpeciendo" la ejecución de una obra. Además, genera que si esta protesta social, como es el caso de la mayoría de reclamos, supone la exigencia que el Estado cumpla sus obligaciones, estaríamos también ante una práctica de extorsión.

Es evidente, que el gobierno de García utilizó el decreto legislativo 982, como mecanismo para reprimir y criminalizar la protesta social, mecanismo legal que lejos de fomentar la reducción de la protesta, ha dado un arma a las empresas o grupos económicos que afectan derechos ciudadanos. La norma pasó de ser una que protegía a los ciudadanos, para ser una norma orientada a proteger a las empresas sobre el legítimo derecho de las comunidades y otros colectivos que reivindican sus derechos fundamentales.

El artículo 200 del Código Penal, lejos de clarificar supuestos de extorsión, ha generado la práctica de criminalizar manifestaciones y protestas sociales, las cuales gozan de una protección constitucional, como expresiones del derecho a la libertad de expresión y el derecho a la reunión.

Es así, que resulta imperioso realizar una modificación que evite que las manifestaciones y protestas legítimas puedan ser configuradas como delito de extorsión

De otro lado, la Ley N° 30077, Ley contra el Crimen Organizado en su artículo 2° establece una definición de organización criminal que no tiene como elemento de tipificación el objetivo directo o indirecto de obtener un beneficio económico o material. Este elemento es parte de la definición establecida por la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. La incorporación de este elemento es necesaria para evitar su confusión con otros tipos penales, y el uso arbitrario de la definición de organización criminal.



Si bien la definición contenida en la Ley N° 30077, dispone que se entiende por organización criminal, una agrupación estable de tres o más personas que se distribuyen tareas con el fin de cometer uno o más delitos graves, es necesario delimitar de manera expresa que no deberá entenderse en ningún caso, como comprendidos en este supuesto la actuación que realizan las organizaciones sociales, sindicales y comunidades nativas y campesinas en el ejercicio de sus derechos constitucionales como los de participación política, huelga y protesta.

II. EFECTOS DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

| Artículo 200 del Código Penal | Propuesta de modificatoria |
|--|---|
| <p>Artículo 200.- Extorsión</p> <p>El que mediante violencia o amenaza obliga a una persona o a una institución pública o privada a otorgar al agente o a un tercero una ventaja económica indebida u otra ventaja de cualquier otra índole, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de diez ni mayor de quince años.</p> <p>La misma pena se aplicará al que, con la finalidad de contribuir a la comisión del delito de extorsión, suministra información que haya conocido por razón o con ocasión de sus funciones, cargo u oficio o proporciona deliberadamente los medios para la perpetración del delito.</p> <p>El que 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, será sancionado con pena privativa de libertad no menor de cinco ni mayor de diez años.</p> <p>El funcionario público con poder de decisión o el que desempeña cargo de confianza o de dirección que, contraviniendo lo establecido en el artículo 42 de la Constitución Política del Perú, participe en una huelga con el objeto de obtener para sí o para terceros cualquier beneficio o ventaja económica</p> | <p>Artículo 200.- Extorsión</p> <p>El que mediante violencia o amenaza obliga a una persona o a una institución pública o privada a otorgar al agente o a un tercero una ventaja económica indebida u otra ventaja de cualquier otra índole, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de diez ni mayor de quince años.</p> <p>La misma pena se aplicará al que, con la finalidad de contribuir a la comisión del delito de extorsión, suministra información que haya conocido por razón o con ocasión de sus funciones, cargo u oficio o proporciona deliberadamente los medios para la perpetración del delito.</p> <p>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:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) A mano armada, o utilizando artefactos explosivos o incendiarios. b) Participando dos o más personas <p>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.</p> <p>La pena será privativa de libertad no menor de treinta años, cuando en el supuesto previsto en el párrafo anterior:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Dura más de veinticuatro horas. |

indebida u otra ventaja de cualquier otra índole, será sancionado con inhabilitación conforme a los incisos 1 y 2 del artículo 36 del Código Penal.

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.
- b) Participando dos o más personas; o,
- c) Contra el propietario, responsable o contratista de la ejecución de una obra de construcción civil pública o privada, o de cualquier modo, impidiendo, perturbando, atentando o afectando la ejecución de la misma.
- d) Aprovechando su condición de integrante de un sindicato de construcción civil.
- e) Simulando ser trabajador de construcción civil.

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 prevista en el párrafo anterior se impone al agente que, para conseguir sus

- 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 prevista en el párrafo anterior se impone al agente que, para conseguir sus cometidos extorsivos, usa armas de fuego o artefactos explosivos.

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 acto.
- d) El agente se vale de menores de edad

| | |
|--|--|
| <p>cometidos extorsivos, usa armas de fuego o artefactos explosivos.</p> <p>La pena será de cadena perpetua cuando:</p> <p>a) El rehén es menor de edad o mayor de setenta años.</p> <p>b) El rehén es persona con discapacidad y el agente se aprovecha de esta circunstancia.</p> <p>c) Si la víctima resulta con lesiones graves o muere durante o como consecuencia de dicho acto.</p> <p>d) El agente se vale de menores de edad.</p> | |
|--|--|

| Artículo 2 de la Ley N° 30077 | Propuesta de modificatoria |
|---|--|
| <p>Artículo 2.- Definición y criterios para determinar la existencia de una organización criminal</p> <p>1. Para efectos de la presente Ley, se considera organización criminal a cualquier agrupación de tres o más personas que se reparten diversas tareas o funciones, cualquiera sea su estructura y ámbito de acción, que, con carácter estable o por tiempo indefinido, se crea, existe o funciona, inequívoca, inequívoca y directamente, de manera concertada y coordinada, con la finalidad de cometer uno o más delitos graves señalados en el artículo 3 de la presente Ley.</p> <p>2. La intervención de los integrantes de una organización criminal, personas vinculadas a ella o que actúan por encargo de la misma puede ser temporal, ocasional o aislada, debiendo orientarse a la consecución de los objetivos de la organización criminal.</p> | <p>Artículo 2.- Definición y criterios para determinar la existencia de una organización criminal</p> <p>1. Para efectos de la presente Ley, se considera organización criminal a cualquier agrupación de tres o más personas que se reparten diversas tareas o funciones, cualquiera sea su estructura y ámbito de acción, que, con carácter estable o por tiempo indefinido, se crea, existe o funciona, inequívoca, inequívoca y directamente, de manera concertada y coordinada, con la finalidad de cometer uno o más delitos graves señalados en el artículo 3 de la presente Ley, y con miras a obtener directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material.</p> <p>2. La intervención de los integrantes de una organización criminal, personas vinculadas a ella o que actúan por encargo de la misma puede ser temporal, ocasional o aislada, debiendo orientarse a la consecución de</p> |



| | |
|--|--|
| | <p>los objetivos de la organización criminal.</p> <p>3. No son aplicables las disposiciones de la presente Ley a los miembros de organizaciones sociales, sindicales, comunidades nativas y campesinas que de manera individual o colectiva, según sea el caso, realicen un ejercicio legítimo de derechos constitucionales, como los de derechos de reunión, participación política, huelga, y protesta.</p> |
|--|--|

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El proyecto no irroga gasto para el erario público y tiene un impacto positivo ya que permitirá afrontar los conflictos sociales, sin la necesidad de criminalizar conductas que se dan en espacios de protesta o manifestación.