



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 167/2026

PLENO JURISDICCIONAL

Expediente 00018-2025-PI/TC

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



16 de junio de 2026

Caso de la reforma del delito de disturbios y entorpecimiento de servicios públicos

COLEGIO DE ABOGADOS DE PUNO C. PODER EJECUTIVO

Asunto

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra los artículos 2 y 3 del Decreto Legislativo 1589, *Decreto Legislativo que modifica el Código Penal, aprobado por Decreto Legislativo N° 635, para garantizar la seguridad y tranquilidad pública*

Magistrados firmantes:

SS.

**DOMÍNGUEZ HARO
MORALES SARAVIA
PACHECO ZERGA
MONTEAGUDO VALDEZ
OCHOA CARDICH
HERNÁNDEZ CHÁVEZ**



TABLA DE CONTENIDOS

Norma impugnada	Parámetro de control
Artículos 2 y 3 del Decreto Legislativo 1589	Constitución Política del Perú - Artículos 2.4, 2.11 y 2.12. Convención Americana de Derechos Humanos - Artículo 30.

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

B-1. DEMANDA

B-2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

C. *AMICUS CURIAE*

II. FUNDAMENTOS

§1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA

§2. MARCO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO A LA PROTESTA PACÍFICA

2.1 REDEFINIENDO LOS ALCANCES DEL «DERECHO A LA PROTESTA PACÍFICA»

2.2 ÁMBITO DE PROTECCIÓN DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA PROTESTA PACÍFICA



Tribunal Constitucional

Caso de la reforma del delito de disturbios y entorpecimiento
de servicios públicos | 3

2.3 TITULARIDAD DEL DERECHO A LA PROTESTA PACÍFICA

2.4 LÍMITES CONSTITUCIONALES DEL DERECHO A LA PROTESTA PACÍFICA

§3. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO LEGISLATIVO 1589

3.1 ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD POR LA FORMA

3.2. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD POR EL FONDO

**3.2.1 EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 2 DEL
DECRETO LEGISLATIVO 1589**

**3.2.1.1 MODIFICACIONES EN LOS AGRAVANTES DE LOS DELITOS DE
ENTORPECIMIENTO DEL FUNCIONAMIENTO DE SERVICIOS
PÚBLICOS (ARTÍCULO 283 DEL CP) Y DISTURBIOS (ARTÍCULO 315
DEL CP)**

**3.2.1.2 MODIFICACIONES DE PENA DE INHABILITACIÓN EN LOS
AGRAVANTES DE LOS DELITOS DE ENTORPECIMIENTO DEL
FUNCIONAMIENTO DE SERVICIOS PÚBLICOS (ARTÍCULO 283 DEL
CP) Y DISTURBIOS (ARTÍCULO 315 DEL CP)**

**3.2.2. EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 3 EN TANTO
INCORPORA LOS ARTÍCULOS 283-A Y 315-B EN EL CÓDIGO PENAL**

§4. EFECTOS DE LA PRESENTE SENTENCIA

III. FALLO



SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 16 días del mes de junio de 2026, reunido el Tribunal Constitucional en sesión del Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los señores magistrados Domínguez Haro, presidente; Morales Saravia, Gutiérrez Ticse, Pacheco Zerga, Ochoa Cardich y Hernández Chávez, pronuncia la siguiente sentencia, con los fundamentos de voto de los magistrados Domínguez Haro, Morales Saravia y Pacheco Zerga, y el voto singular del magistrado Gutiérrez Ticse, que se adjuntan. El magistrado Monteagudo Valdez, en fecha posterior, comunicó que vota a favor de la sentencia con fundamento de voto.

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 26 de junio de 2025, el decano del Colegio de Abogados de Puno interpone demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2 y 3 del Decreto Legislativo 1589, publicado con fecha 4 de diciembre de 2023 en el Diario Oficial *El Peruano*. Alega la vulneración de los artículos 2.1, 2.2, 139.2 y 139.3 de la Constitución Política.

Por su parte, con fecha 16 de septiembre de 2025, el procurador público especializado en materia constitucional del Poder Ejecutivo contesta la demanda, negándola y contradiciéndola en todos sus extremos, solicitando que sea declarada infundada.

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

Las partes esgrimen una serie de argumentos sobre la constitucionalidad de la norma impugnada que, a manera de resumen, se presentan a continuación:

B-1. DEMANDA

Los argumentos expuestos en la demanda son los siguientes:

- El demandante alega que las modificaciones introducidas a los artículos 283 y 315, y la incorporación de los artículos 283-A y 315-B del Código Penal vulneran diversos derechos constitucionales, entre los cuales se encuentran el derecho a la vida y a la integridad personal, el derecho a la igualdad ante la ley, el derecho a la tutela judicial efectiva y el principio de independencia judicial, entre otros ⁽¹⁾.
- Al respecto, sostiene que la norma impugnada busca profundizar la criminalización de las interrupciones de vías públicas, sin distinguir previamente entre el ejercicio

¹ Cfr. fojas 6 y 7 del cuadernillo digital.



legítimo de medidas de fuerza y los actos de violencia o vandalismo ⁽²⁾.

- Destaca además que, al ser el Decreto Legislativo 1589 una norma de alcance general, podría ocasionar restricciones indebidas en el ejercicio democrático del derecho a la protesta, con especial consideración de los defensores de derechos humanos que realizan protestas sociales a nivel nacional ⁽³⁾.
- Afirma que la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en su informe “Observaciones sobre la situación de los derechos humanos en el contexto de las protestas en Perú” (2023) concluyó que “la mayoría de las protestas que tuvieron lugar en Perú (...) se desarrollaron de forma pacífica, aunque algunos manifestantes y otras personas protagonizaron actos de violencia”⁽⁴⁾.
- Manifiesta que la Defensoría del Pueblo, desde finales del año 2022 hasta la fecha de interposición de la demanda, ha constatado 1327 actos de protesta, de los cuales 153 han sido violentos. Ello evidencia, a su juicio, la vitalidad del ejercicio del derecho a la protesta y cuestiona la narrativa que generaliza sin distinguir los actos de violencia y vandalismo del ejercicio democrático y pacífico del derecho a la protesta en el Perú ⁽⁵⁾.
- Así las cosas, la parte demandante sostiene que el inciso 3 del artículo 315 del Código Penal (CP) criminaliza todas las tomas de carreteras sin considerar que “no cualquier medida de fuerza convierte en violenta una reunión, manifestación o protesta”. En consecuencia, una protesta no pierde su carácter pacífico por interrumpir una vía pública, pues tal confusión alimenta la criminalización de la protesta ⁽⁶⁾.
- Resalta que la incorporación de los artículos 283-A y 315-B al Código Penal criminaliza a quien provee cualquier bien mueble, objeto o instrumento que coadyuve o facilite las actividades ejecutivas de los agentes, y a quien aporta recursos financieros o económicos para la adquisición de bienes muebles que coadyuven o faciliten las actividades de los agentes, criminalizando así todo acto de apoyo o financiamiento solidario de las protestas ⁽⁷⁾.
- A su juicio, los actos de preparación y organización de las protestas, como recibir

² Cfr. foja 7 del cuadernillo digital.

³ Cfr. foja 8 del cuadernillo digital.

⁴ Cfr. párrafo 195 del Informe “Observaciones sobre la situación de los derechos humanos en el contexto de las protestas en Perú” (2023).

⁵ Cfr. fojas 13 y 14 del cuadernillo digital.

⁶ Cfr. fojas 17 y 18 del cuadernillo digital.

⁷ Cfr. fojas 18 y 19 del cuadernillo digital.



y acopiar donaciones (agua, mascarillas, banderolas, etc.), los viajes a Lima de las personas o el viaje de regreso, constituyen actos preparatorios protegidos por el derecho a la protesta y la libertad de reunión reconocidos en el artículo 2, inciso 12 de la Constitución, el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el artículo 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) ⁽⁸⁾.

- Acota que, al reconocer el derecho a la protesta, el Estado ha reconocido todas las facultades necesarias e indispensables para hacer efectivo este derecho. Por consiguiente, al ser los actos preparatorios parte relevante sin los cuales no existen protestas, se está reconociendo de forma tácita el derecho de los titulares a organizarlas ⁽⁹⁾.
- Añade que, si bien el derecho a organizar y preparar las protestas no está reconocido en el artículo 2, inciso 12 de la Constitución, ni en el artículo 15 de la CADH, ni en el artículo 21 del PIDCP, sí configura una norma constitucional y convencional adscrita a una norma directamente estatuida y, por ende, debe ser tutelado ⁽¹⁰⁾.
- Aduce que la Observación General 37 dispone que “el derecho de reunión pacífica (...) requiere que los Estados permitan que esas reuniones se celebren sin injerencias injustificadas y faciliten el ejercicio del derecho y protejan a los participantes” ⁽¹¹⁾. Por consiguiente, enfatiza que criminalizar a quienes organizan protestas, otorgan apoyo financiero o facilitan el desplazamiento de personas desde provincias, no constituye una conducta delictiva legítima, sino una injerencia estatal expresamente prohibida ⁽¹²⁾.
- Asevera que el Decreto Legislativo 1589 restringe el derecho a la participación y a la libertad de reunión a través de una norma expedida por el Poder Ejecutivo, lo cual resulta incompatible con el artículo 30 de la CADH, según el cual los derechos humanos solo pueden ser regulados a través de leyes dictadas por razones de interés general. Alega que dichas leyes, según ha sido interpretado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), son aquellas expedidas por el Poder Legislativo ⁽¹³⁾.
- Afirma que las fuerzas de seguridad del Estado deben proteger no solo a quienes protestan el día de la manifestación, sino también los actos preparatorios y de

⁸ Cfr. foja 19 del cuadernillo digital.

⁹ Cfr. foja 21 del cuadernillo digital.

¹⁰ Cfr. foja 21 del cuadernillo digital.

¹¹ Cfr. Párrafo 8 de la Observación General 37 (2020).

¹² Cfr. fojas 23 y 24 del cuadernillo digital.

¹³ Opinión Consultiva OC-6/86 de 9 de mayo de 1986, párrafo 35.



colaboración, bajo una obligación de no injerencia. Asimismo, sostiene que dicha protección no debe limitarse únicamente a los organizadores, sino extenderse también a periodistas, personal médico y observadores de derechos humanos ⁽¹⁴⁾.

- Por tales consideraciones, la parte demandante solicita que la demanda sea declarada fundada.

B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA

Los argumentos expuestos por la parte demandada son los siguientes:

- El procurador público especializado en materia constitucional del Poder Ejecutivo sostiene, en primer término, que la Constitución Política reconoce la delegación de facultades legislativas (artículo 104), mediante la cual se autoriza al Ejecutivo a legislar por decretos legislativos en materias específicas, por plazo determinado y bajo las condiciones establecidas en una ley autoritativa. En el presente caso, conforme a dicho marco constitucional, la Ley 31880, publicada el 23 de septiembre de 2023, delegó al Poder Ejecutivo facultades legislativas en materia de seguridad y tranquilidad pública, entre otras, por un plazo de 90 días calendario (literal c del numeral 2.1.2 del artículo 2) ⁽¹⁵⁾.
- Refiere que el Decreto Legislativo 1589 es conforme con la Ley 31880, pues regula delitos contra la seguridad y tranquilidad pública sin criminalizar derechos fundamentales, por lo que cumple así los parámetros constitucionales. En consecuencia, enfatiza que fue dictado dentro del marco de la delegación legislativa, y respeta los procedimientos y condiciones establecidas, por lo que constituye un instrumento jurídico necesario y proporcional para la defensa del orden público y la seguridad ciudadana ⁽¹⁶⁾.
- Aduce que la norma impugnada busca reforzar los mecanismos de tutela frente a conductas que generan riesgo o perturbación social, asegurando la vigencia de un entorno pacífico y seguro conforme a los principios de intervención mínima y protección de bienes jurídicos esenciales ⁽¹⁷⁾.
- Respecto al fundamento técnico de la norma, sostiene que se sustenta en un análisis de la situación fáctica acontecida en el país, registrada entre diciembre de 2022 y abril de 2023, en el que se evidenciaron niveles de violencia, lesiones a civiles y policías, pérdidas económicas, afectación de servicios básicos y daños a activos

¹⁴ Cfr. foja 26 del cuadernillo digital.

¹⁵ Cfr. foja 126 del cuadernillo digital.

¹⁶ Cfr. foja 128 del cuadernillo digital.

¹⁷ Cfr. foja 132 del cuadernillo digital.



críticos nacionales ⁽¹⁸⁾.

- Refiere que la ley autoritativa impuso condiciones y salvaguardas en materia de derechos y estándares de actuación, pues la delegación legislativa prohibió expresamente criminalizar las libertades de expresión e información, así como el derecho de reunión pacífica sin armas. Por consiguiente, el decreto legislativo se promulgó bajo dichas condiciones ⁽¹⁹⁾.
- En ese sentido, el procurador público alega que la emisión del decreto legislativo impugnado se justifica en la necesidad de cerrar los vacíos legales existentes y enfrentar con eficacia la conflictividad social que genera graves afectaciones a la seguridad y al orden público; y que, por consiguiente, la norma busca reforzar los principios de legalidad y tipicidad, sin criminalizar el ejercicio legítimo de derechos fundamentales, por lo que constituye una medida necesaria, idónea y conforme a la Constitución Política ⁽²⁰⁾.
- Asevera que el Decreto Legislativo 1589 “no penaliza la protesta pacífica, sino únicamente aquellas conductas que, mediante el uso de la violencia, generan daños a la propiedad o afectación de infraestructura crítica. Esta delimitación normativa no vulnera, sino que protege directamente la vida y la integridad personal, al sancionar hechos que ponen en riesgo estos bienes jurídicos” ⁽²¹⁾.
- Afirma que la penalización de las conductas que puedan derivar en situaciones de peligro busca garantizar un entorno seguro durante las protestas, contribuyendo a la protección del derecho a la vida e integridad de todos los ciudadanos, incluyendo manifestantes y terceros. Acota que dicha obligación responde al mandato constitucional de proteger a la población frente a amenazas contra su seguridad (artículo 44 de la Constitución) ⁽²²⁾.
- Aduce que la norma no vulnera el derecho a la igualdad, ya que responde a “criterios objetivos de protección del orden público y la seguridad nacional”, la cual se aplica de manera general a toda persona que incurra en actos violentos contra infraestructura crítica, y no establece privilegios ni discriminaciones, sino que busca sancionar uniformemente las conductas que exceden la protesta pacífica ⁽²³⁾.
- En esa línea, alega que el principio de razonabilidad y proporcionalidad no ha sido

¹⁸ Cfr. foja 132 del cuadernillo digital.

¹⁹ Cfr. foja 134 del cuadernillo digital.

²⁰ Cfr. foja 134 del cuadernillo digital.

²¹ Cfr. foja 135 del cuadernillo digital.

²² Cfr. foja 135 del cuadernillo digital.

²³ Cfr. foja 137 del cuadernillo digital.



vulnerado, ya que la norma fue dictada en un contexto de emergencia social y económica, documentado en la exposición de motivos, la cual guarda coherencia con estándares internacionales, como la Convención de Palermo contra el Crimen Organizado ⁽²⁴⁾.

- En cuanto a la proporcionalidad de las medidas, manifiesta que la norma es constitucional, ya que supera el test de proporcionalidad. Así, detalla que, en primer lugar, cumple con el subprincipio de idoneidad, pues disuade y reprime conductas violentas que amenazan bienes jurídicos superiores; en segundo lugar, supera el subprincipio de necesidad, dado que “no existe un medio menos restrictivo para salvaguardar la infraestructura crítica y evitar el caos nacional” ⁽²⁵⁾; y, en tercer lugar, cumple con el subprincipio de proporcionalidad en sentido estricto, debido a que los beneficios de preservar la seguridad, tranquilidad y estabilidad del país justifican la restricción impuesta ⁽²⁶⁾.
- Refiere que la norma impugnada “no introduce limitaciones al acceso a la justicia ni interfiere en el ejercicio de la función jurisdiccional”, ya que busca incorporar precisiones en materia penal vinculadas al entorpecimiento de servicios públicos, disturbios y actos de colaboración en dichas conductas. En consecuencia, no puede sostenerse la vulneración de la independencia judicial ni de la tutela jurisdiccional efectiva, toda vez que dichos derechos no han sido restringidos ni alterados ⁽²⁷⁾.
- Sostiene, por último, que la parte demandante se limita a enunciar una supuesta vulneración de diversos derechos fundamentales, como el derecho a la vida, a la integridad personal, a la igualdad ante la ley, a la tutela jurisdiccional efectiva, a la independencia judicial y a los principios de razonabilidad y proporcionalidad; sin embargo, no explica cómo las disposiciones cuestionadas afectan o restringen dichos derechos, razón por la cual tales alegatos deben ser desestimados ⁽²⁸⁾.

C. *AMICUS CURIAE*

Con fecha 19 de enero de 2026, doña Gina Romero, relatora especial de las Naciones Unidas sobre la libertad de reunión pacífica y de asociación, fue incorporada al presente proceso en calidad de *amicus curiae*.

²⁴ Cfr. foja 137 del cuadernillo digital.

²⁵ Cfr. foja 137 del cuadernillo digital.

²⁶ Cfr. foja 137 del cuadernillo digital.

²⁷ Cfr. foja 138 del cuadernillo digital.

²⁸ Cfr. foja 139 del cuadernillo digital.



II. FUNDAMENTOS

§1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA

1. En el presente caso, el Tribunal Constitucional deberá pronunciarse sobre la constitucionalidad de los artículos 2 y 3 del Decreto Legislativo 1589, que modifica el Código Penal.
2. La primera de las disposiciones mencionadas modificó los artículos 283 y 315 del Código Penal, que regulan el delito de entorpecimiento al funcionamiento de servicios públicos y el delito de disturbios, respectivamente. Las modificaciones incluyeron la incorporación de penas de multa e inhabilitación, así como circunstancias agravantes cuando se afectan servicios esenciales, vías terrestres nacionales, departamentales, locales y fluviales en ambos delitos.
3. Por su parte, el artículo 3 de la norma impugnada incorporó los artículos 283-A y 315-B al Código Penal, mediante los cuales se tipifica la colaboración con el delito de entorpecimiento del funcionamiento de servicios públicos y la colaboración con el delito de disturbios, respectivamente.
4. Habiendo establecido lo anterior, este Tribunal desarrollará, a continuación, algunas consideraciones relacionadas con el derecho a la protesta que la parte demandante alega como vulnerado.

§2. MARCO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO A LA PROTESTA PACÍFICA

2.1 SOBRE LOS ALCANCES DEL «DERECHO A LA PROTESTA PACÍFICA»

5. La Constitución Política no reconoce expresamente el *derecho a la protesta pacífica*. No obstante, en el Texto Fundamental se reconocen diversos derechos fundamentales que guardan relación, de algún modo, con el derecho a la protesta. Esa interrelación se aprecia, sin lugar a duda y sin ánimo de exhaustividad, respecto de los derechos de libertad de expresión (artículo 2.4), derecho a la participación en la vida política de la Nación (artículo 2.17), entre otros.
6. Asimismo, a juicio de este Colegiado, de las opciones valorativas reconocidas por nuestro ordenamiento constitucional, resulta una exigencia del orden público constitucional el reconocimiento del *derecho a la protesta como derecho fundamental*, derecho que asiste a toda persona que mantiene una posición crítica frente al poder, sea este último público o privado, todo ello sobre la base de aspiraciones legítimas de quienes protestan y siempre que se respete la legalidad, conforme al orden fundamental.



7. Ciertamente, pese a su reconocimiento del derecho a la protesta como un derecho fundamental, lo cierto es que su carácter de “derecho no enumerado” —esto es, un derecho nuevo— no tuvo el consenso de los exintegrantes del Pleno anterior del Tribunal Constitucional ⁽²⁹⁾. Antes bien, se consideró que tal derecho constituía un «contenido implícito» de otros derechos ya consagrados en el Texto Fundamental.
8. Al respecto, cabe recordar que en el fundamento 5 de la STC 00895-2001-AA/TC, este Alto Tribunal —respecto a los contenidos implícitos— sostuvo que:

Desde luego que la consideración de derechos no enumerados debe distinguirse de los *contenidos implícitos* de los *derechos viejos*. En ocasiones, en efecto, es posible identificar dentro del contenido de un derecho expresamente reconocido otro derecho que, aunque susceptible de entenderse como parte de aquel, sin embargo, es susceptible de ser configurado autónomamente. Es lo que sucede con el derecho a un plazo razonable y su consideración de contenido implícito del derecho al debido proceso. Ese es también el caso de aquellos contenidos nuevos de un derecho escrito. Y es que existen determinados contenidos de derechos fundamentales cuya necesidad de tutela se va aceptando como consecuencia del desarrollo normativo, de las valoraciones sociales dominantes, de la doctrina y, desde luego, de la propia jurisprudencia constitucional.

9. De manera que la referencia al artículo 3 de la Constitución Política debería estar reservado para

aquellas especiales y novísimas situaciones que supongan la necesidad del reconocimiento de un derecho que requiera de una protección al más alto nivel y que, en modo alguno, pueda considerarse que está incluido en el contenido de algún derecho constitucional ya reconocido en forma explícita [Sentencia 00895-2001-AA/TC, fundamento 5]

10. Por ello, antes que reconocerse como un derecho no enumerado, el derecho a la protesta pacífica representa un contenido implícito que deriva de otro derecho fundamental; o dicho de otra manera, constituye una *manifestación no escrita*, esto es, manifestación que responde a una necesidad y exigencia que no se había planteado con anterioridad, pero que en un momento dado aparece, y puede entenderse que está englobada, o es consecuencia, de derechos concretos expresamente reconocidos ⁽³⁰⁾.

11. Ahora bien, la Constitución Política en su artículo 2.12 consagra el derecho de toda

²⁹ Ello se desprende del tenor de los votos emitidos por los exmagistrados Miranda Canales, Blume Fortini, Sardón de Taboada, Espinosa-Saldaña Barrera y Ferrero Costa en el Expediente 00009-2018-PI/TC.

³⁰ Francisco Javier Díaz Revorio, “Tribunal Constitucional y Derechos Constitucionales “no escritos””. En *La Justicia Constitucional en el Estado Democrático*, coord. por Eduardo Espín Templado y Francisco Javier Díaz Revorio. Tirant lo Blanch, 2000, 236.



persona “a reunirse pacíficamente sin armas (...)”. Así, este Tribunal ha sostenido que tal derecho comprende 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 (cfr. Sentencia 04677-2004-AA/TC).

12. De igual manera, el derecho a la reunión pacífica tiene un reconocimiento normativo a nivel internacional. Así, en el artículo 20.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos se establece que:

Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.

13. Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) en su artículo 21 prevé que:

Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás

14. Asimismo, la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), en su artículo 15 —con un tenor similar al del PIDCP— estatuye que:

Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás.

15. Además, cabe precisar que en la Observancia 37 (2020), el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas puso de relieve que las reuniones pacíficas pueden llevarse a cabo al aire libre, en el interior y en línea, en espacios públicos y privados, o puede presuponer una combinación de las anteriores. Asimismo, dichas reuniones pacíficas pueden adoptar diversas formas tales como: manifestaciones, *protestas*, reuniones propiamente dichas, procesiones, mítines, sentadas, vigiliadas a la luz de las velas y los *flashmobs* (Cfr. Párr. 6) (resaltado agregado).
16. En este tenor, la Observación General 34 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha destacado que la libertad de expresión y opinión son elementos intrínsecos para garantizar la libertad de reunión, y que ambos derechos constituyen



la base para el pleno goce de una amplia gama de otros derechos humanos ⁽³¹⁾.

17. En ese orden de ideas, y tomando en cuenta el marco normativo constitucional y convencional, queda claro que el denominado *derecho a la protesta pacífica* constituye una manifestación derivada del *derecho a la reunión*, y —además— presupone un *derecho relacional*, por estar ligado a otros derechos tales como la libertad de expresión, a la participación en la vida política de la nación, entre otros.
18. Siendo el derecho a la protesta pacífica un derecho relacional de libertad, comporta, a la vez, la obligación de no interferir arbitrariamente en su ejercicio. De allí que, el Estado debe cumplir distintos deberes para la adecuada protección del precitado derecho fundamental, tales como: (i) deber de protección del derecho ante la obstaculización proveniente de terceros, (ii) deber de promover las condiciones para resolver los conflictos, en la medida de lo posible; y eventualmente, (iii) el deber de reparar el derecho ante su violación.
19. Ahora bien, en tanto que, en el marco del Estado Constitucional, el derecho a la protesta pacífica sirve de instrumento de participación ciudadana ante las decisiones y políticas públicas que se implementan a nivel estatal, resulta de especial relevancia delimitar su contenido constitucionalmente protegido.
20. Así, la doctrina, al referirse a la *protesta social*, la ha vinculado a aquellas “quejas que tienen que ver con reclamos por la carencia de trabajo, vivienda digna, asistencia sanitaria, protección social” ⁽³²⁾. Los manifestantes protestan por (lo que consideran) la violación sistemática de un derecho básico ⁽³³⁾. De igual manera, la protesta social conlleva “una forma de movilización pacífica para expresarse junto a otros de diversas maneras y en torno a mensaje lícitos provenientes de los intereses, las necesidades y las exigencias de múltiples actores” ⁽³⁴⁾.
21. Por su parte, en la página 6 del informe del Programa de Desarrollo de Naciones Unidas ⁽³⁵⁾ se sostiene que los movimientos de protesta (*protest movements*) son aquellas reuniones dinámicas, organizadas o espontáneas que tiene por objetivo

³¹ Cfr. Párrafo 4 de la Observación General 34 (2011).

³² Roberto Gargarella, “El derecho a la protesta social”, *Derecho y Humanidades* 12 (2006): 142. <https://derechoyhumanidades.uchile.cl/index.php/RDH/article/view/16204>

³³ Roberto Gargarella, “Un diálogo sobre la ley y la protesta social”, *Derecho PUCP*, núm. 61 (2008): 45. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.200801.001>

³⁴ Juan Sebastián Alejandro Perilla Granados, “La protesta social como derecho fundamental desde la Corte Constitucional colombiana”, *Revista de Derecho Público Estudios de Deusto*, Vol. 71, núm. 2(2023): 155-156. <https://doi.org/10.18543/ed7122023>

³⁵ “Protests, human rights and conflict prevention. Proposals to rethink the models of state response to social mobilization”. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2024-06/pdsnumber49_protestas_en.pdf



expresar alguna forma de disenso, oposición, denuncia o demanda para influir en el debate público o deliberación.

22. Así las cosas, en el derecho a la protesta pacífica subyacen dos componentes: uno *colectivo* y otro *político*. Colectivo, porque supone una reunión de personas destinada a expresar diversas necesidades; y político, en tanto tales reclamos persiguen el cumplimiento cabal de las políticas públicas o de las demandas sociales. Desde luego, tales componentes deben enmarcarse en un escenario en el que se propicie el diálogo racional entra la ciudadanía y la autoridad estatal y en consonancia con el respeto irrestricto de los derechos fundamentales.

2.2 ÁMBITO DE PROTECCIÓN DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA PROTESTA PACÍFICA

23. Con relación al contenido constitucionalmente protegido del derecho a la protesta pacífica, para este Tribunal tal derecho alude a:

[...] 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 se conforme con la Constitución Política.

24. De allí que, el derecho a la protesta pacífica se configura como la facultad que protege la potestad de los ciudadanos de formular cuestionamientos y demandar cambios en relación con cualquier asunto de interés público, siempre que se ejerza de manera pacífica —lo cual se condice con el diálogo racional que debe propiciar— y conforme a los parámetros constitucionales. Ello garantizará que la protesta social constituya un verdadero mecanismo de participación democrática.
25. Ahora bien, el derecho a la protesta pacífica se manifiesta de múltiples formas, no solo mediante movilizaciones y concentraciones públicas, sino que también puede adoptar otros medios de expresión no convencionales, como manifestaciones artísticas y diversas formas de participación y activismo digital, siempre que no impliquen la vulneración de otros derechos constitucionalmente reconocidos.
26. En ese sentido, se protege tal ejercicio pacífico donde quiera que tenga lugar: al aire libre, en espacios cerrados o por medios informáticos; en espacios públicos o privados; o en cualquier combinación de estos.



27. En esa misma línea, el Comité de Derechos Humanos, mediante su Observación General 37 del año 2020, reitera que los Estados tienen responsabilidad de garantizar el libre ejercicio del derecho de reunión pacífica, y añade que, cuando dichas reuniones tienen un mensaje político, deben gozar de una protección especialmente intensa ⁽³⁶⁾.
28. En dicho documento se precisa que la protección no se limita al momento y el lugar de celebración de la reunión, sino que también abarca las actividades vinculadas que se llevan a cabo fuera del contexto inmediato de la misma, pero que son fundamentales para que el ejercicio del derecho tenga sentido ⁽³⁷⁾.
29. Por tanto, las obligaciones de protección abarcan no solo la reunión misma, sino también los actos preparatorios necesarios para su realización, como la organización, planificación, difusión, movilización de recursos y desplazamiento de participantes, así como las actividades posteriores, incluyendo transmisiones de la actividad y el retorno de las personas a su lugar de origen.

2.3 TITULARIDAD DEL DERECHO A LA PROTESTA PACÍFICA

30. El derecho a la protesta pacífica asiste, en principio, a toda persona, sin que quepa condicionar su reconocimiento a ninguno de los motivos sospechosos de discriminación contemplados en el artículo 2, inciso 2, de la Constitución Política; esto es, origen, edad, opinión, entre otros.
31. En lo que respecta a la titularidad del referido derecho fundamental en el ámbito de los servidores públicos, se debe reiterar que no se encuentran comprendidos los funcionarios del Estado con poder de decisión y los 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 que, además, enfrentan restricciones de derechos como los de sindicarse y de declararse en huelga.
32. Por consiguiente, al ser un derecho que asiste a toda persona, considerando las excepciones aludidas, exige también deberes de respeto, facilitación y protección por parte del Estado.

2.4 LÍMITES CONSTITUCIONALES DEL DERECHO A LA PROTESTA PACÍFICA

33. El derecho a la protesta, como todo derecho fundamental, no es un derecho absoluto o ilimitado. En ese sentido, los límites de este derecho se desprenden de la

³⁶Cfr. Párrafos 31 y 32 de la Observación General 37 (2020). Disponible en: <https://docs.un.org/es/CCPR/C/GC/37>.

³⁷Ídem, párrafo 33.



prohibición de vaciar de contenido otros derechos, principios y reglas constitucionales.

34. Este derecho fundamental no ampara el uso de la violencia como fin o mecanismo de la protesta social, ni tampoco el uso de armas ni la promoción de la discriminación por los motivos prohibidos en el artículo 2, inciso 2, de la Constitución Política, o por motivos de cualquier otra índole.
35. En ese sentido, quedan excluidas del ámbito de protección de este derecho aquellas manifestaciones que empleen la violencia como fin o mecanismo, utilicen armas o promuevan la discriminación, pues tales conductas desnaturalizan su contenido constitucional.
36. El Comité de Derechos Humanos, en la aludida Observación General 37 del año 2020, sobre el ejercicio del derecho a la reunión pacífica, ha precisado que una reunión debe ser considerada como “pacífica” cuando no se registren hechos de violencia “generalizada y grave”. Añade que la *violencia* suele implicar el uso por los participantes de una fuerza física contra otros que pueda provocar lesiones, la muerte o daños graves a los bienes.
37. El mismo documento concluye, además, que “Los empujones o la interrupción del tráfico de vehículos o peatones o de las actividades diarias no constituyen ‘violencia’”⁽³⁸⁾.
38. Sin perjuicio de lo expuesto, este Tribunal considera que cuando una protesta exceda sus límites constitucionales, el Estado puede legítimamente restablecer el orden interno, siempre que respete la Constitución Política en sentido formal y material. Ello responde en buena cuenta al monopolio estatal de la fuerza legítima, que comporta la potestad exclusiva que tiene el Estado para ejercer su poder coercitivo de manera legítima, a fin de asegurar el mantenimiento del orden público y la aplicación de la ley dentro de su territorio. (Cfr. Sentencia 00008-2021-PI/TC y 00012-2022-PI/TC, acumuladas, fundamento 26).
39. Cabe mencionar que, la función de garantizar, mantener y restablecer el orden interno le corresponde, de forma exclusiva pero no excluyentemente, a la Policía Nacional del Perú (PNP), conforme a lo previsto en el artículo 166 de la Constitución Política. Empero, de manera temporal y extraordinaria, las Fuerzas Armadas (FF.AA.) pueden asumir el control del orden interno, previa declaración de un estado de excepción y mediante orden expresa del presidente de la república, en su calidad de jefe supremo de las Fuerzas Armadas y de la PNP, de acuerdo con

³⁸ Párrafo 15 de la Observación General 37 del año 2020.



los artículos 137, 165 y 167 del Texto Fundamental.

40. Asimismo, este Alto Tribunal, en la Sentencia 00002-2008-PI/TC, fundamento 14, ha puesto de relieve que el “orden interno” comprende tres elementos: (i) **seguridad ciudadana**, lo cual implica la protección de la vida, de la integridad física y moral de las personas, el respeto al patrimonio público y privado, entre otros, (ii) **estabilidad de la organización política**, que se refiere al mantenimiento de la tranquilidad, quietud y paz pública, así como el respeto hacia la legítima autoridad pública y (iii) **resguardo de las instalaciones y servicios públicos esenciales**, lo que incluye las edificaciones públicas e instalaciones que cubren necesidades vitales y primarias de la comunidad, tales como el agua, la energía eléctrica, entre otros.
41. En tal sentido, el Estado ejerce su fuerza coercitiva a través de sus agentes, quienes forman parte de su estructura organizativa como fuerzas de seguridad, militares y policiales. En el caso peruano, la Constitución Política de 1993 ha establecido que estas instituciones son las FF.AA. y la PNP.
42. Efectivamente, la premisa del monopolio estatal del uso de la fuerza física en nuestro ordenamiento se contempla en el artículo 175 de la Norma Fundamental, el cual dispone que “solo las FF.AA. y la PNP pueden poseer y usar armas de guerra. Todas las que existen, así como las que se fabriquen o se introduzcan en el país pasan a ser propiedad del Estado sin proceso ni indemnización”.
43. De otro lado, cabe anotar que el uso de la fuerza se sustenta constitucionalmente en la protección de los derechos fundamentales, siendo este un deber primordial del Estado, según lo previsto en el artículo 44 de la Constitución Política, que a la letra dice:

Artículo 44.- Son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; **garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad;** y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.
(Énfasis agregado)
44. Ahora bien, el despliegue de fuerza debe ser estrictamente necesario y proporcional, entendido en el sentido de interdicción del exceso, mas nunca como una exigencia de igualdad de intensidad (Sentencias 00008-2021-PI/TC y 00012-2022-PI/TC acumulados, fundamento 69).
45. De hecho, el artículo 4.1.b del Decreto Legislativo 1186 establece que “para determinar el nivel de fuerza a usar, se debe considerar, razonablemente, entre otras circunstancias, el nivel de cooperación, resistencia o agresión de la persona



intervenida y las condiciones del entorno”. Por otra parte, el artículo 6 de la misma norma añade que “La fuerza debe usarse de manera progresiva y diferenciada (...)”.

46. Esto implica, como advirtiera este Tribunal, el deber de distinguir entre quienes protestan pacíficamente o cuya finalidad no es la violencia en sí misma y no emplean medios violentos, y aquellos que deliberada e injustificadamente incurrir en actos o amenazas de violencia durante una protesta”. En este sentido, debe ponerse énfasis en que la conducta violenta de algunos manifestantes individuales no deslegitima automáticamente el conjunto de la manifestación, **cuando esta es ejercida dentro de los cauces constitucionales**. En este sentido, la actuación del Estado debe guiarse por el principio de individualización de la responsabilidad, y la autoridad competente debe aislar y neutralizar selectivamente a quienes incurran en actos de violencia, sin extender indiscriminadamente el uso de la fuerza contra todo el colectivo. Así, la Corte Europea de Derechos Humanos ha reconocido que la existencia de interrupciones accidentales durante una manifestación no convierte a esta en una “manifestación no pacífica” ⁽³⁹⁾.
47. En esa línea, luego de distinguir la protesta legítima de los actos de violencia que atacan contra los derechos fundamentales de la ciudadanía y el orden público, la respuesta estatal en este último supuesto debe entenderse como una reacción reglada y progresiva que tienen la Policía Nacional del Perú y, en caso de estado de emergencia, las Fuerzas Armadas, protegida constitucionalmente y que no puede ser estigmatizada cuando se ajusta a dichos estándares, sin que ello suponga en modo alguno una habilitación de exceso en el uso de la fuerza (Sentencia 03055-2024-PA/TC, fundamento 17).
48. Y ello no podía ser de otra manera, puesto que los actos de violencia o vandalismo —lejos de merecer algún respaldo jurídico— se encuentran excluidos del ámbito constitucionalmente protegido del derecho a la protesta pacífica. En tal contexto, resulta legítimo que se ejerza la fuerza coercitiva del Estado, a través de la PNP y las FF.AA. —en caso se declare estado de emergencia—, en concordancia con los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, así como en cumplimiento de los deberes que emanan del artículo 44 del Texto Fundamental.
49. Aunado a ello, cabe precisar que, en un contexto de violencia —ya sea que se trate de índole *personal*, que puede comprometer la vida o integridad de las personas, o de tipo *real*, la cual se despliega contra las cosas ⁽⁴⁰⁾— la intervención estatal se torna necesaria e ineludible. Por ello, los actos de vandalismo o hechos de violencia no deben llevar a criminalizar el deber constitucional de restablecer el orden público

³⁹ Caso Stankov and the United Macedonian Organization Ilinden vs. Bulgaria, 2 de octubre 2001.

⁴⁰ Giulio de Simone, “Il concetto di violenza nel sistema penale tra diritto interno e dimensione sovranazionale”, *Archivio Penale* 3 (2024): 4-5.



con respeto de los derechos humanos, que ejecutan la Policía Nacional del Perú y las Fuerzas Armadas, ni tampoco las acciones de protesta ciudadana que se realicen de manera pacífica y en respeto a los derechos fundamentales de los demás. (Cfr. Sentencia 03055-2024-PA/TC, fundamento 23).

50. Cabe, entonces, una respuesta estatal a la violencia, de modo proporcional —en los términos desarrollados *supra*, así como en la Sentencias 00008-2021-PI/TC y 00012-2022-PI/TC acumulados, fundamentos 66 a 76—, y basada en parámetros contenidos en la Constitución Política y los tratados internacionales de derechos humanos. En esa misma línea, atendiendo a las posibles intervenciones a nivel operativo y en función del tipo de manifestación, grado de intensidad o momento en el que se produce, cabe mencionar la existencia de, cuando menos, los siguientes modelos de control policial de protestas: (i) fuerza intensificada (*escalated force*), (ii) gestión negociada (*negotiated management*) y (iii) incapacitación estratégica (*strategic incapacitation*) ⁽⁴¹⁾. Así, se evidencia que las autoridades tienen disponibles diversas medidas disuasivas y de control menos severas que la violencia física, lo que implica una *intervención escalonada*, la cual ciertamente incluye el uso legítimo de la fuerza como *ultima ratio*, incluso con consecuencias letales cuando se encuentre justificado. En todo caso, en aras de asegurar la idoneidad de estas intervenciones, resulta imprescindible la formación y capacitación de los agentes estatales, especialmente de los efectivos policiales, para afrontar situaciones de conflicto o de uso de la violencia en las protestas, en aras de desplegar un uso racional y legítimo de la fuerza.
51. Asimismo, corresponde precisar que si las fuerzas del orden —vale decir PNP y FF.AA.— contrarrestan los actos de violencia o vandalismo —que pueden materializarse como agresiones físicas, bloqueo de carreteras, destrucción de bienes sociales o públicos, daño a la propiedad pública o privada, destrucción de monumentos históricos o quema de aeropuertos o de locales de partidos políticos, entre otros, con las precisiones contenidas en esta sentencia— están habilitadas para intervenir legítimamente, lo que incluye el **uso razonable y reglamentario de la fuerza**. Esta reacción estatal, en la medida en que se funda en el cumplimiento de su misión constitucional y se hace un uso reglamentario de las armas u otro medio de defensa, se encuentra constitucionalmente garantizada (Sentencias 00008-2021-PI/TC y 00012-2022-PI/TC acumulados, fundamentos 38 a 46). En este sentido, en caso de producirse alguna lesión o muerte o lesión consecuencia del uso legítimo y reglamentario de la fuerza, corresponde la aplicación de la causa de justificación prevista en el inciso 11 del artículo 20 del Código Penal. Ciertamente, la aplicación de tal disposición que exime de responsabilidad penal quedará sujeta a la previa comprobación de los hechos en cada caso concreto.

⁴¹ Ester Blay, “El control policial de las protestas en España”, *Indret* 4 (2013): 6-12.



52. En mérito a lo expuesto, el límite al derecho a la protesta pacífica se configurará cuando esta genera una afectación real, concreta y significativa del orden interno —específicamente, de la paz, la tranquilidad y la seguridad de los ciudadanos—. No basta la mera interrupción temporal de actividades o el malestar que pueda ocasionar el ejercicio legítimo de este derecho; se requiere una vulneración efectiva de bienes jurídicos protegidos que justifique la intervención estatal, como sucede cuando se impide la prestación de servicios públicos o se entorpece el desplazamiento de los servicios de emergencia, bienes públicos, se producen agresiones físicas, bloqueo de carreteras, daño a la propiedad pública o privada, destrucción de monumentos históricos o quema de aeropuertos o de locales de partidos políticos, entre otros.

§3. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO LEGISLATIVO 1589

3.1 ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD POR LA FORMA

53. La parte demandante alega que el decreto legislativo impugnado fue expedido excediendo las facultades delegadas por el Poder Ejecutivo, dado que las modificaciones al Código Penal debieron tramitarse a través del procedimiento legislativo ordinario, garantizando el debate público y transparente en el Congreso de la República ⁽⁴²⁾.
54. Al respecto, debe recordarse que el inciso 1 del artículo 102 de la Constitución Política establece que la función legislativa le corresponde al Congreso de la República. Asimismo, el artículo 104 del mismo cuerpo normativo posibilita que el Poder Ejecutivo ejerza dicha función al amparo de una ley autoritativa expedida por el Parlamento.
55. Efectivamente, el artículo 104 de la Constitución Política preceptúa que:

El Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa.

No pueden delegarse las materias que son indelegables a la Comisión Permanente.

Los decretos legislativos están sometidos, en cuanto a su promulgación, publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley. El Presidente de la República da cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo.

56. La citada disposición prevé que la delegación no puede referirse a materias que sean indelegables a la Comisión Permanente. Al respecto, el inciso 4 del artículo 101 de

⁴² Cfr. foja 8 del cuadernillo digital.



la Constitución Política precisa que “No pueden delegarse a la Comisión Permanente materias relativas a reforma constitucional, ni a la aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República”.

57. En suma, la delegación de facultades legislativas se encuentra sujeta a los siguientes límites, que deberán ser verificados en el caso de los decretos legislativos impugnados:
- (i) La delegación de facultades legislativas debe ser concedida mediante ley autoritativa (límite formal);
 - (ii) No puede tratar sobre materias indelegables a la Comisión Permanente y debe explicitar la materia sobre la que se delega (límites materiales);
 - (iii) Debe establecer un plazo determinado (límite temporal).
58. Este Tribunal Constitucional ha señalado que, entre tales límites materiales, se encuentra la obligación de especificar la materia sobre la cual recae la delegación. “Una infracción a esta exigencia se presenta no solo cuando existe una delegación 'en blanco', sino también cuando se concretan delegaciones legislativas generales, indefinidas o imprecisas. El Tribunal no pretende que el legislador identifique los detalles de aquello que se delega [una situación que comportaría que el legislador desarrolle en sí misma la materia que se pretende delegar y torne con ello innecesaria la delegación misma], pero sí considera necesario, desde el punto de vista del artículo 104 de la Constitución, que se delimite con suficiente claridad los confines de la materia sobre la que se autoriza legislar al Ejecutivo, y que aquello que se ha delegado no caiga dentro de las materias sobre las cuales existe una reserva absoluta de ley” (⁴³).
59. En el presente caso, la delegación materia de análisis fue realizada en virtud de la Ley 31880, “Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de seguridad ciudadana, gestión del riesgo de desastres-Niño Global, infraestructura social, calidad de proyectos y meritocracia”, publicada el 23 de setiembre de 2023 en el diario oficial *El Peruano*, donde se estableció que:

Artículo 2. Materias de la delegación de facultades legislativas

2.1. En materia de seguridad ciudadana

(...)

2.1.2. Prevención y atención de emergencias y urgencias; y garantía, mantenimiento y restablecimiento del orden.

(...)

c) Modificar el Código Penal, aprobado por el Decreto Legislativo 635, en materia de delitos contra la seguridad y tranquilidad pública, sin criminalizar las libertades de

⁴³ Cfr. Sentencia 00022-2011-PI/TC, fundamento 20.



información, opinión, expresión y difusión del pensamiento, así como el derecho de reunirse pacíficamente sin armas u otros derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política del Perú.

60. De la ley autoritativa glosada se desprende que su contenido no versa sobre las materias indelegables a la Comisión Permanente, establecidas en el inciso 4 del artículo 101 de la Constitución Política, como ya se indicara en los fundamentos precedentes. Asimismo, se aprecia que la referida ley ha precisado cuáles son las materias delegadas y la finalidad de dicha habilitación. Por consiguiente, debe verificarse si el contenido del decreto legislativo impugnado se corresponde con las materias que han sido delegadas.
61. El Decreto Legislativo 1589, Decreto Legislativo que modifica el Código Penal, para garantizar la seguridad y tranquilidad pública, establece como objeto lo siguiente:

Artículo 1.- Objeto y finalidad
El presente Decreto Legislativo tiene por objeto modificar el Código Penal, aprobado por Decreto Legislativo N° 635, para garantizar la seguridad y la tranquilidad pública.
62. En lo que aquí interesa, los artículos cuestionados del decreto legislativo impugnado comprenden disposiciones referidas a la modificación de los artículos 283 (delito de entorpecimiento al funcionamiento de servicios públicos) y 315 (delito de disturbios), incorporando, por otra parte, las agravantes del tipo penal base, así como penas de multa e inhabilitación en ambos tipos penales.
63. La ley impugnada añade, además, los artículos 283-A y 315-B al Código Penal, que tipifican, respectivamente, la colaboración con los delitos de entorpecimiento del funcionamiento de servicios públicos y de disturbios.
64. De lo hasta aquí expuesto, se desprende que la regulación contenida en el Decreto Legislativo 1589 se relaciona de manera directa con las medidas orientadas a modificar el Código Penal en materia de delitos contra la seguridad y tranquilidad pública. Para ello, la nueva regulación introduce modificatorias a la normativa correspondiente en el marco de lo previsto por la ley autoritativa, por lo que se cumple así con la exigencia constitucional.
65. De otra parte, se debe tener en cuenta que el artículo 1 de la Ley 31880 fijó el plazo de la delegación en noventa días calendario desde su entrada en vigor (24 de septiembre de 2023), el cual se observó conforme surge de la copia del decreto legislativo impugnado que se adjuntara con la demanda publicado el 4 de diciembre



de 2023⁽⁴⁴⁾.

66. Por otro lado, el demandante también aduce que dicha emisión vulnera lo dispuesto en el artículo 30 de la CADH, norma que reserva al órgano parlamentario la regulación de derechos fundamentales.
67. Al respecto, corresponde precisar que el artículo 30 de la CADH dispone que las restricciones permitidas al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes dictadas por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.
68. Sobre este punto, el Tribunal Constitucional ha dejado en claro que dicha reserva de ley “impone la obligación de que cualquier regulación que pueda afectar o incidir en los derechos fundamentales, incluso de manera indirecta, debe ser objeto exclusivo y excluyente de ley general y no de fuentes normativas de igual o inferior jerarquía” ⁽⁴⁵⁾.
69. En el caso en concreto, se evidencia que el Decreto Legislativo 1589 es una norma de carácter general que tiene rango de ley, y que, en tanto ha sido expedido conforme a la delegación contenida en la Ley 31880, constituye un instrumento normativo válido para desarrollar normas de carácter penal que pudieran incidir en el ámbito de algunos derechos fundamentales, tomando en cuenta, además, que, como ya se sostuviera, el decreto legislativo impugnado se enmarca dentro del ámbito de las materias delegadas.
70. Indicado lo anterior, corresponde ahora analizar si las disposiciones sometidas a control resultan compatibles con la Constitución Política desde una perspectiva sustantiva o material, o no.

3.2 ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD POR EL FONDO

3.2.1 EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 2 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1589

71. El artículo 2 del Decreto Legislativo 1589 modifica los artículos 283 y 315 del Decreto Legislativo 635, Código Penal, y establece como nuevo texto lo siguiente:

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

⁴⁴ Cfr. foja 113 del cuadernillo digital.

⁴⁵ Cfr. Sentencia 00017-2006-PI/TC, fundamento 12.



telecomunicaciones, de saneamiento, de electricidad, de gas, de hidrocarburos o de sus productos derivados será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de seis años y *con cien a ciento ochenta días-multa*.

Constituyen circunstancias agravantes los siguientes supuestos:

1. Si en la ejecución de las conductas previstas en el primer párrafo el agente atenta contra la integridad física de las personas o causa grave daño a la propiedad pública o privada, será reprimido con pena privativa de la libertad no menor de seis ni mayor de ocho años y *con ciento ochenta a trescientos sesenta y cinco días-multa*.

2. *Si las conductas recaen, causando grave daño, sobre recursos, infraestructuras y sistemas que son esenciales para desarrollar y mantener las capacidades nacionales vinculadas a servicios públicos conforme a la ley de la materia, será reprimido con pena privativa de la libertad no menor de ocho años ni mayor de diez años y con ciento ochenta a trescientos sesenta y cinco días-multa.*

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

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 seis ni mayor de ocho años y *con ciento ochenta a trescientos sesenta y cinco días-multa*.

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

Constituyen circunstancias agravantes los siguientes supuestos:

1. Si en estos actos el agente utiliza indebidamente prendas o símbolos distintivos de las Fuerzas Armadas o de la Policía Nacional del Perú, la pena privativa de la libertad será no menor de ocho ni mayor de diez años y *con trescientos sesenta y cinco a quinientos días-multa*.

2. Si el atentado contra la integridad física de las personas causa lesiones graves, será reprimido con la pena privativa de la libertad no menor de ocho ni mayor de doce años y *con trescientos sesenta y cinco a seiscientos días-multa*.

3. Si se afecta vías terrestres nacionales, departamentales, locales y fluviales; infraestructura portuaria; infraestructura, para la generación, transmisión y distribución de energía; infraestructura para la extracción, procesamiento, transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos líquidos, gas natural, otros derivados de petróleo y recursos mineros; infraestructura ferroviaria, aeroportuaria; y, las destinadas para el servicio de navegación aérea, para los servicios de agua, saneamiento, salud pública, telecomunicaciones, sanidad agropecuaria e inocuidad agroalimentaria, infraestructura física y de tecnologías de la información del sistema satelital, registro civil, migratorio, registral, cartográfico, policial, militar, penitenciario, meteorológico, defensa civil, financiero y tributario; bienes culturales muebles e inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación, *será reprimido con pena privativa de la libertad no menor de diez ni mayor de quince años y con trescientos sesenta y cinco a mil días-multa*.

4. Si el atentado contra la integridad física de las personas causa la muerte, será reprimido con pena privativa de la libertad no menor de quince años y *con trescientos sesenta y cinco a mil días-multa*.

En todos los casos, se impondrá, además, la pena de inhabilitación conforme a lo señalado en los incisos 1, 2 y 3 del artículo 36” (énfasis añadido).



72. Como puede apreciarse, los nuevos textos de ambas normas penales incorporan: (i) circunstancias agravantes para cada tipo de delito, (ii) sanciones pecuniarias en días multa a las penas privativas de libertad, y (iii) la pena de inhabilitación para los supuestos agravantes.
73. Estando a las consideraciones expuestas, este Tribunal procederá a pronunciarse sobre el fondo del asunto.

3.2.1.1 MODIFICACIONES EN LOS AGRAVANTES DE LOS DELITOS DE ENTORPECIMIENTO DEL FUNCIONAMIENTO DE SERVICIOS PÚBLICOS (ARTÍCULO 283 DEL CP) Y DISTURBIOS (ARTÍCULO 315 DEL CP)

74. El artículo 283 inciso 2 del Código Penal incorpora un segundo agravante al delito cuando el entorpecimiento de los servicios públicos esenciales —transporte, telecomunicaciones, saneamiento, electricidad, gas e hidrocarburos— causa un grave daño sobre recursos, infraestructuras y sistemas que son esenciales para desarrollar y mantener las capacidades nacionales vinculadas a servicios públicos conforme a la ley de la materia.
75. Con base en ello, el colegio recurrente aduce que la incorporación del segundo agravante radicaliza la tipificación penal de la interrupción de vías públicas sin establecer distinción entre medidas de fuerza legítimas y actos de violencia o vandalismo, y enfatiza que el marco normativo resultante restringe desproporcionadamente el derecho a la protesta e implica una injerencia constitucionalmente prohibida.
76. Al respecto, este Alto Tribunal debe precisar que el artículo 283 del Código Penal sanciona a quien impide, estorba o entorpece el normal funcionamiento de servicios públicos, sin crear situación de peligro común. En ese sentido, debe entenderse que los verbos rectores —**impedir, estorbar o entorpecer**— requieren una interpretación restrictiva, en armonía con el principio *pro homine* y con el principio de taxatividad penal consagrado en el artículo 2.24.d de la Constitución Política, que exige que los tipos penales sean claros, precisos y determinados para que los ciudadanos puedan conocer con certeza qué conductas están prohibidas y cuáles son las consecuencias de su realización.
77. Por su parte, en la Casación 1464-2021 Apurímac, la Corte Suprema de la Justicia de la República, en cuanto al tipo penal contemplado en el artículo 283 del Código Penal ha sostenido que es un *delito de mera actividad* (que no exige la producción de ningún resultado) y de *peligro abstracto* que se sustenta en la peligrosidad de las conductas —impedir, estorbar o entorpecer—, que es inherente a las acciones



(considerandos 6.6 y 6.7) (énfasis agregado).

78. Ahora bien, sobre el concepto de peligro abstracto, Feijoo Sánchez sostiene lo siguiente:

En los delitos de peligro abstracto la norma penal hace abstracción de la situación de riesgo concreta para otros ámbitos de organización individuales o supraindividuales y describe como típicas conductas que estadísticamente o de forma general se muestran como peligrosas ⁽⁴⁶⁾.

79. Cabe señalar que, entre los tipos penales de peligro abstracto y peligro concreto, existe una diferencia subyacente, siendo esta la siguiente:

[E]n los delitos de peligro abstracto no es preciso un efectivo peligro, es formular su distinción respecto de los delitos de peligro concreto en los términos siguientes: en los delitos de peligro concreto el tipo requiere como resultado de la acción la proximidad de una concreta lesión (así, que la acción haya estado a punto de causar una lesión a un bien jurídico determinado), *mientras que en los delitos de peligro abstracto no se exige tal resultado de proximidad de una lesión de un concreto bien jurídico, sino que basta la peligrosidad de la conducta* ⁽⁴⁷⁾.

[Énfasis agregado]

80. De allí que, los tipos penales de peligro abstracto encuentran justificación y legitimidad en la medida en que suponen la anticipación de la intervención penal, esto es, comporta el castigo de conductas que generan un peligro para los bienes concretos en lugar de esperar a que se produzca una lesión concreta ⁽⁴⁸⁾. Ello, además, responde a la política criminal que despliega el legislador a efectos de salvaguardar los bienes jurídicos colectivos frente al riesgo y potencial daño futuro.
81. Dicho esto, a juicio de este Tribunal, para la configuración del tipo penal de entorpecimiento del funcionamiento de los servicios públicos, se requerirá una afectación real y significativa al funcionamiento del servicio, aunque sin alcanzar el umbral de las agravantes y mucho menos del tipo penal de peligro común establecido entre los artículos 273 y 279 del Código Penal.
82. Este Tribunal entiende que, de las disposiciones impugnadas, no se deriva la posibilidad de sancionar penalmente cualquier interferencia menor, parcial o temporal de las vías, como demanda la realización de una protesta pacífica, **sino**

⁴⁶ Bernardo Feijoo Sánchez, “Seguridad colectiva y peligro abstracto. Sobre la normativización del peligro”, en *Libro homenaje al profesor Dr. Gonzalo Rodríguez Mourullo*, coord. Agustín Jorge Barreiro (Civitas, 2005), 331.

⁴⁷ Santiago Mir Puig, *Derecho Penal Parte General*, 8va ed. (Editorial Reppertor, 2006), 229.

⁴⁸ Manuel Cancio Meliá y Mercedes Pérez Manzano. “Principios del Derecho Penal (II)”. En: *Manual de Introducción al Derecho Penal*, coord. por Juan Antonio Lascaraín Sánchez. Boletín Oficial del Estado, 2019, 78. Disponible en https://www.boe.es/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-DP-2019-110.



una obstaculización efectiva que impida o comprometa sustancialmente y de forma indeterminada la prestación del servicio de transporte público.

83. Adicionalmente, la conducta de impedir, estorbar o entorpecer el transporte debe ser llevada a cabo de forma deliberada, con la finalidad de afectar el normal funcionamiento del servicio público.
84. De otra parte, corresponde destacar que el ejercicio legítimo de los derechos no puede justificar que se entorpezca u obstaculice el desplazamiento de servicios cuya atención resulta impostergable. La libre circulación de ambulancias, bomberos u otros vehículos utilizados para la atención de emergencias debe encontrarse garantizada, incluso en el contexto de protestas o movilizaciones.
85. Ahora bien, el agravante que incorpora el artículo 283.2 del Código Penal —por la cual, además, le corresponde un baremo punitivo mayor que el de la modalidad base— alude a la expresión «grave daño» sobre recursos, infraestructura y sistemas esenciales para desarrollar y mantener las capacidades nacionales, y deberá también interpretarse restrictivamente como aquella afectación sustancial y de magnitud considerable que compromete la prestación del servicio público, generando un impacto real y verificable sobre la población usuaria. No cualquier afectación o interrupción temporal configura este elemento del tipo agravado, sino únicamente aquellas que, por su extensión temporal, alcance territorial, usuarios afectados, impacto sobre servicios esenciales para la vida o la salud, y la reversibilidad o irreversibilidad del daño causado, pueden calificarse objetivamente como graves.
86. Al respecto, se ha dejado establecido previamente que el derecho a la protesta *pacífica* no ampara el uso de la violencia o amenaza como parte del ejercicio de tal derecho. Asimismo, la aludida disposición en cuestión no incide en el contenido constitucionalmente protegido del referido derecho, ya que lo que se proscribe es la violencia o amenaza de violencia con un objeto ilícito que atenta contra un bien jurídico, como lo es el normal funcionamiento de los servicios públicos.
87. En tal sentido, el tipo penal modificado no criminaliza *per se* la manifestación o el reclamo ciudadano, sino únicamente aquellas conductas que, conforme a la interpretación restrictiva desarrollada, entorpecen de manera real y significativa el funcionamiento de servicios públicos esenciales, independientemente de que se realicen en el contexto de una protesta o por otros motivos. Interpretado en estos términos, el tipo penal resulta compatible con los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución Política y la jurisprudencia en general, y con el contenido del derecho a la protesta pacífica previamente enunciado en particular.
88. De otro lado, en el inciso 3 del artículo 315 del Código Penal se incorporó una



agravante que sanciona la conducta de quien, en reunión tumultuaria, atenta contra la integridad física de personas o, mediante violencia, causa grave daño a la propiedad pública o privada, afectando infraestructuras esenciales para servicios públicos tales como transporte, energía, hidrocarburos, recursos mineros, agua, saneamiento, salud, telecomunicaciones, sistemas registrales, de seguridad y defensa, así como bienes del patrimonio cultural de la nación.

89. En relación con esta cuestión, los demandantes sostienen que el tercer agravante criminaliza indiscriminadamente las tomas de carreteras, sin distinguir entre medidas de fuerza legítimas y constitucionalmente protegidas, por un lado, y actos de vandalismo, por el otro. Exponen que el derecho a la protesta, incluyendo la interrupción de vías, debe tolerar cierto nivel de perturbación de la vida cotidiana para no privar de su esencia al derecho de reunión pacífica, conforme lo establecen los estándares internacionales.
90. Al respecto, debe precisarse que el tipo penal de disturbios no sanciona la sola interrupción de vías. El artículo 315, en su tercer agravante incluido, exige como elementos típicos concurrentes:
- (i) Que exista una reunión tumultuaria;
 - (ii) que en dicho contexto el agente *atente* contra la integridad física de las personas y/o mediante *violencia cause grave daño* a la propiedad pública o privada; y
 - (iii) que, además de concurrir los otros dos requisitos, se afecten además las infraestructuras detalladas.
91. Por tanto, contrariamente a lo alegado, el tipo penal sanciona aquellas conductas violentas que, en el contexto de reuniones tumultuarias, causen grave daño. Al respecto, corresponde reiterar que el derecho fundamental a la protesta pacífica no ampara el uso de la violencia como fin o mecanismo. En ese sentido, cuando el artículo 315 modificado sanciona conductas en las que, mediante violencia, se causa grave daño a la propiedad pública o privada en el marco de reuniones tumultuarias, está proscribiendo precisamente aquello que no se encuentra protegido por el contenido constitucionalmente garantizado del derecho a la protesta pacífica.
92. De otra parte, el alegato de una posible vulneración del ejercicio del derecho de reunión no resulta aplicable al presente caso, toda vez que dicho derecho, conforme se establece en el Texto Fundamental, ampara únicamente la "reunión pacífica y sin armas", mientras que el tipo penal sanciona conductas en las que, mediante violencia, se causa grave daño a personas o propiedad, lo cual no se encuentra dentro del ámbito de protección constitucional del referido derecho.



93. En ese sentido, el artículo 315 modificado protege bienes jurídicos constitucionalmente relevantes como la integridad física de las personas, la propiedad y el funcionamiento de infraestructuras críticas para servicios esenciales, sin que ello implique una restricción desproporcionada de los derechos involucrados.
94. Por lo expuesto, corresponde desestimar la demanda respecto de la modificación del artículo 315 del Código Penal.

3.2.1.2 MODIFICACIONES DE PENA DE INHABILITACIÓN EN LOS AGRAVANTES DE LOS DELITOS DE ENTORPECIMIENTO DEL FUNCIONAMIENTO DE SERVICIOS PÚBLICOS (ARTÍCULO 283 DEL CP) Y DISTURBIOS (ARTÍCULO 315 DEL CP)

95. La modificación legislativa incorpora la aplicación de la pena de inhabilitación conforme a los numerales 1, 2 y 3 del artículo 36 del Código Penal para los supuestos agravantes previstos en los artículos 283 y 315. Estas modalidades de inhabilitación son:
- (i) Privación de la función, cargo o comisión que ejercía el condenado, aunque provenga de elección popular;
 - (ii) Incapacidad o impedimento para obtener mandato, cargo, empleo o comisión de carácter público;
 - (iii) Suspensión de los derechos políticos que señale la sentencia.
96. En ese sentido, dichas restricciones operarán como consecuencia jurídica de una sentencia condenatoria firme por la comisión de un delito.
97. La propia Constitución Política en su artículo 33 establece expresamente que el ejercicio de la ciudadanía se suspende por: (i) sentencia con pena privativa de la libertad y (ii) sentencia con inhabilitación de los derechos políticos. Por tanto, la restricción de derechos políticos derivada de una condena penal tiene sustento constitucional directo.
98. En ese sentido, las modalidades de inhabilitación incorporadas operan dentro del marco constitucionalmente previsto como consecuencia legítima de una sentencia condenatoria firme. La suspensión de estos derechos será una limitación constitucionalmente autorizada al haberse configurado responsabilidad penal. Además, esta medida es temporal; una vez cumplida la condena y satisfechos los requisitos de rehabilitación, el condenado recupera plenamente el ejercicio de sus derechos políticos conforme al ordenamiento jurídico.



99. Por lo expuesto, corresponde desestimar la demanda sobre la modificación del último párrafo de los artículos 283 y 315 del Código Penal.

3.2.2 EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 3 EN TANTO INCORPORA LOS ARTÍCULOS 283-A Y 315-B EN EL CÓDIGO PENAL

100. Por otra parte, el colegio recurrente impugna también el artículo 3 del Decreto Legislativo 1589, en cuanto incorpora los artículos 283-A y 315-B del Decreto Legislativo 635, Código Penal.
101. Tales disposiciones se refieren al ámbito de la tipificación penal de conductas de colaboración a delitos contra la tranquilidad pública, específicamente a las sanciones aplicables a quienes, de manera voluntaria, provean bienes, objetos, instrumentos o recursos financieros que faciliten la comisión de los delitos de entorpecimiento del funcionamiento de servicios públicos y disturbios.
102. El texto incorporado del artículo 283-A del Código Penal estatuye lo siguiente:

Artículo 283-A.- Colaboración al delito de entorpecimiento del funcionamiento de servicios públicos

Será reprimido con pena privativa de libertad no menor de tres ni mayor a cinco años, el que *de manera voluntaria* realiza los siguientes actos de colaboración favoreciendo la comisión del delito de Entorpecimiento al funcionamiento de servicios públicos:

- a) *Provee* cualquier bien mueble, objeto o instrumento que, coadyuve o facilite las actividades ejecutivas de los agentes del delito de entorpecimiento al funcionamiento de servicios públicos.
- b) *Aporta* recursos financieros o económicos para la adquisición de bienes muebles que coadyuven o faciliten las actividades de los agentes del delito de entorpecimiento al funcionamiento de servicios públicos (énfasis agregado).

103. En relación con ello, el colegio demandante alega que se criminaliza la colaboración y el apoyo solidario hacia las personas que ejercen el derecho a la protesta, incluyendo actos de preparación y organización de las manifestaciones, tales como la recepción de donaciones o el financiamiento de traslados.
104. Pues bien, en atención a las disposiciones cuestionadas, este Tribunal estima necesario analizar si la regulación vigente contiene un tenor impreciso o indeterminado que riñe con el principio de legalidad penal.
105. Al respecto, cabe mencionar que el principio de legalidad penal se encuentra reconocido en el artículo 2.24 literal d) de la Constitución Política, según el cual “[n]adie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca,



como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley”.

106. Este Tribunal ha puesto de relieve que el principio de legalidad penal es un principio-derecho que rige la actuación punitiva del Estado. Como principio constitucional, informa y limita los márgenes de actuación de los que dispone el legislador al momento de determinar las conductas prohibidas y sus respectivas sanciones. Como derecho fundamental, garantiza a toda persona sometida a un proceso o procedimiento punitivo que lo prohibido y la respectiva sanción se encuentre previsto en una norma escrita, previa, cierta y estricta (cfr. Sentencia 02758-2004-HC/TC, fundamento 3).
107. De manera que el principio de legalidad constituye una auténtica garantía constitucional de los derechos fundamentales de las personas, así como un criterio rector en el ejercicio del poder punitivo del Estado, puesto que exige al legislador penal que, en el marco de la estructuración o formulación de los tipos penales, exprese con claridad y sin equívoco la conducta incriminada (cfr. Sentencia 00006-2024-PI/TC, fundamento 126).
108. De otro lado, en un plano más específico, este Tribunal ha sostenido que el principio de legalidad penal garantiza : a) la prohibición de aplicación de otro derecho que no el escrito, es decir, la ley como única fuente válida para la incriminación de conductas (*lex scripta*); b) la prohibición de la aplicación retroactiva de la ley, salvo que esta beneficie al reo (*lex praevia*); c) la prohibición de cláusulas legales indeterminadas (*lex certa*, taxatividad o tipicidad); d) la prohibición de la analogía (*lex stricta*), de tal forma que la actividad de subsunción del hecho en el tipo penal sea verificable con relativa certidumbre (cfr. Sentencia 00010-2002-AI/TC, fundamento 46, y Sentencia 00012-2006-PI/TC, fundamento 22-26, entre otras).
109. Ahora bien, la *lex certa* o principio de tipicidad es “una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean éstas penales o administrativas, estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica, comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal” (Sentencia 02192-2004-AA/TC, fundamento 5).
110. Dicho de otra manera, la exigencia de *lex certa* comporta que las conductas tipificadas como delito han de estar definidas de modo tal que todo ciudadano pueda comprender sin dificultad lo que se prohíbe, o estar en condiciones de conocer y predecir las consecuencias de sus actos.



111. No obstante, este Tribunal también tiene dicho que el resultado de *lex certa* no puede entenderse en el sentido de “exigir del legislador una claridad y precisión absoluta en la formulación de los conceptos legales”, pues la naturaleza propia del lenguaje, con sus características de ambigüedad y vaguedad, admiten cierto grado de indeterminación, mayor o menor, según sea el caso (Sentencia 00010-2002-AI/TC, fundamento 46).
112. Por el contrario, sí está proscrita la indeterminación total de las disposiciones jurídicas que tipifican tipos penales. Esto es así por cuanto una disposición jurídica totalmente indeterminada se opone no sólo al requisito de certidumbre que toda disposición normativa debe cumplir (*lex certa*), sino también porque su comprensión exige inevitablemente una actividad reconstructiva, generalmente discrecional, por parte del ciudadano o en su caso por el juez, en la que el ejercicio de la potestad decisoria queda librada a su arbitrio.
113. Un precepto es totalmente indeterminado si las palabras en las que se encuentra expresado carecen de la claridad o precisión suficiente, de manera tal que se dificulte su comprensión por el ciudadano, así como por el juez para su aplicación a un hecho concreto. Es el típico supuesto en el que el ciudadano o, en su caso, el juez, o bien se encuentra frente a la presencia de un gran número de opciones de actuación, o bien simplemente no le es posible conocer ninguna de estas (cfr. Sentencia 00006-2014-PI/TC, fundamento 133).
114. Así pues, la certeza de la ley es compatible o conciliable con un cierto margen de indeterminación en la formulación de las conductas prohibidas, siempre que se garantice un núcleo base en la materia de prohibición (Sentencia 00010-2002-AI/TC, fundamento 51). O lo que es lo mismo, la exigencia de certeza de la disposición jurídica que configura un tipo penal es perfectamente compatible con un cierto margen de indeterminación, siempre que aquella cuente con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción; es decir, que el tipo penal contenga el núcleo fundamental de la materia que se pretende prohibir.
115. El grado de indeterminación de la disposición jurídica será inadmisibles “cuando ya no permita al ciudadano conocer qué comportamientos están prohibidos y cuáles están permitidos”, pues debe quedar claro que “una norma que prohíbe que se haga algo en términos tan confusos que hombres de inteligencia normal tengan que averiguar su significado y difieran respecto a su contenido, viola lo más esencial del principio de legalidad” (Sentencia 00010-2002-AI/TC, fundamento 47).
116. En definitiva, lo que se prohíbe con el criterio de *lex certa* es la existencia de las



cláusulas o disposiciones jurídicas totalmente indeterminadas o imprecisas, cuyo contenido normativo no es suficientemente preciso o fácilmente cognoscible, sino que requiere ser definido *ex post* y de manera discrecional por la autoridad competente (cfr. Sentencia 00006-2014-PI/TC, fundamento 136).

117. De allí que la exigencia de precisión en las conductas prohibidas y en las sanciones se funda en la protección de la certeza jurídica y la imparcialidad en la aplicación del derecho; solo de esta manera los ciudadanos podrán conocer qué comportamientos pueden ser sancionados y con qué penas lo serán, en tanto que los órganos que detentan el poder de castigar, podrán definir la respuesta punitiva que prescriben las normas, sin introducir discriminaciones entre los ciudadanos ⁽⁴⁹⁾.
118. Así las cosas, este Tribunal aprecia que la disposición impugnada adolece de imprecisión, dado que del tenor previsto por el legislador puede dar lugar a generalizaciones en perjuicio de quienes ejercen legítimamente actos de apoyo solidario, por ejemplo, en manifestaciones pacíficas.
119. Y es que, la prohibición establecida en el tipo penal en cuestión, a partir de la frase *de manera voluntaria* trae consigo que los ciudadanos no puedan predecir las consecuencias de sus actos o que los mismos presupongan el conocimiento previo —exigible en los tipos dolosos como el que se impugna— de un delito, lo cual constituye una regulación que termina por criminalizar o desalentar el ejercicio de un derecho fundamental.
120. Cabe mencionar que los *actos de colaboración* del delito de entorpecimiento del funcionamiento de servicios públicos o de disturbios pueden ser analizados por las entidades competentes, en cada caso concreto, tomando en cuenta el grado de intervención delictiva y considerando los alcances de la figura de la complicidad. Así, en el artículo 25 del Código Penal se sancionan las dos modalidades de complicidad: *primaria* y *secundaria*. Por tanto, en términos político-criminales, resulta innecesaria e injustificada la creación de nuevos tipos penales, cuando dichas prohibiciones pueden abordarse plenamente según el contenido de la parte general del Código Penal y la teoría de la autoría y participación.
121. Por tales consideraciones, este Tribunal concluye que el artículo 283-A del Código Penal resulta inconstitucional, por lo que corresponde estimar la demanda en este extremo.

⁴⁹ Víctor Ferreres Comella, *El principio de taxatividad en materia penal y el valor normativo de la jurisprudencia. Una perspectiva constitucional*, 1era. ed. (Palestra Jurídica, 2025), 21-22.



122. Finalmente, la incorporación del artículo 315-B al Decreto Legislativo 635, Código Penal, mediante el artículo 3 de la norma impugnada, detalla la colaboración del delito de disturbios en los siguientes términos:

Artículo 315-B.- Colaboración al delito de disturbios

Será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor a seis años, el que de manera *voluntaria* realiza los siguientes actos de colaboración favoreciendo la comisión del delito de disturbios:

- a) *Provee* cualquier bien mueble, objeto o instrumento que, específicamente coadyuve o facilite las actividades de los agentes del delito de disturbios.
- b) *Aporta* recursos financieros o económicos para la adquisición de bienes muebles que coadyuven o faciliten las actividades de los agentes del delito de disturbios (énfasis agregado).

123. Al respecto, los demandantes argumentan que la incorporación del artículo en cuestión incurre en la criminalización de los actos preparatorios inherentes al ejercicio del derecho a la protesta.
124. Como puede apreciarse, el tipo penal presenta una estructura análoga al artículo 283-A del Código Penal previamente analizado, y sancionan actos de colaboración voluntaria que favorecen específicamente la comisión del delito base. En el presente caso, respecto al delito de disturbios, este requiere, conforme ha sido desarrollado *supra*, la existencia de una reunión tumultuaria en la que se atente contra la integridad física de las personas o, mediante violencia, se cause grave daño a la propiedad pública o privada.
125. En la línea de lo sostenido *supra*, este Alto Tribunal también considera que el tipo penal en cuestión resulta inconstitucional, puesto que el tenor no reviste la suficiente precisión y riñe con el margen de actuación de la que gozan los ciudadanos —destinatarios de las leyes penales por antonomasia—, aunado a las eventuales imputaciones genéricas que pueden derivarse contra personas que desarrollan actividades lícitas de organización, logística o respaldo solidario de manifestaciones pacíficas.
126. Por tales consideraciones, este Tribunal concluye que el artículo 315-B del Código Penal resulta inconstitucional, por lo que corresponde estimar la demanda en este extremo.

§4. EFECTOS DE LA PRESENTE SENTENCIA

127. Para este Tribunal Constitucional, la presente demanda debe ser parcialmente estimada en los términos antes expresados. Sin perjuicio de ello, y atendiendo a lo dispuesto en el artículo 103 de la Constitución Política, los efectos de la presente sentencia les resultarán aplicables a todos aquellos procesos penales que se hayan



Tribunal Constitucional

Caso de la reforma del delito de disturbios y entorpecimiento
de servicios públicos | 35

iniciado y a las sentencias condenatorias emitidas respecto de los delitos a los que alude los artículos 283-A y 315-B del Código Penal.

III. FALLO

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA en parte** la demanda de inconstitucionalidad; en consecuencia, **INCONSTITUCIONAL** el artículo 3 del Decreto Legislativo 1589, que incorporó los artículos 283-A y 315-B al Código Penal, mediante los cuales se tipifica la colaboración con el delito de entorpecimiento del funcionamiento de servicios públicos y la colaboración con el delito de disturbios.
2. Declarar **INFUNDADA** la demanda interpuesta contra el artículo 2 del Decreto Legislativo 1589.

Publíquese y notifíquese.

SS.

DOMÍNGUEZ HARO
MORALES SARAVIA
PACHECO ZERGA
MONTEAGUDO VALDEZ
OCHOA CARDICH
HERNÁNDEZ CHÁVEZ

PONENTE HERNÁNDEZ CHÁVEZ



FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO DOMÍNGUEZ HARO

Si bien suscribo la sentencia, no obstante, estimo pertinente resaltar los siguientes asuntos con relación al derecho a la protesta:

El derecho a la democracia y la protesta

1. El derecho a la protesta es parte del derecho continente denominado derecho a la democracia. Este Tribunal Constitucional ha establecido, conforme a la Carta Democrática Interamericana del año 2001, que este es un derecho continente porque es un “marco fundamental” que establece un parámetro para que existan otros derechos fundamentales. En la sentencia del Expediente 00001-2023-PI/TC, este colegiado ha expresado lo siguiente

En ese sentido, la democracia es un derecho marco-fundamental de la persona, en tanto sin ella no se podrá concretizar plena y eficientemente el derecho a la dignidad, los derechos de la libertad, el derecho democrático a participar en el gobierno o en los asuntos públicos y las generaciones de derechos constitucionales; y es un derecho marco-rector de organización de la sociedad, del poder político y del Estado, en tanto que, con la configuración de los principios de soberanía popular, separación y equilibrio de poderes, alternancia en el poder y supremacía de la Constitución, entre otros, se articula un Estado constitucional o democrático de derecho (forma de Estado de la democracia).

2. En efecto, la democracia al constituirse como un derecho fundamental “marco” implica reconocerle su función para la justificación de otros derechos, esto es, le otorga al sistema político de un marco conceptual para que sirva de fundamento a otros derechos ya escritos o nuevos. Así como el derecho a la dignidad humana, a la libertad o a la libertad de expresión, etc. son derechos marco de otros derechos más específicos, el derecho a la democracia también fundamenta derechos más específicos, como por ejemplo la protesta pacífica, que es una protesta democrática.
3. Asimismo, el derecho a la protesta pacífica deriva del derecho “a reunirse pacíficamente sin armas”⁵⁰, a la libertad de expresión⁵¹, a la participación en la vida política de la Nación⁵², entre otros; y garantiza la participación ciudadana, concretamente, la participación no institucional de los ciudadanos para canalizar su discrepancia ante las decisiones y políticas públicas que se implementan a nivel estatal⁵³, así como también las decisiones del sector privado que afectan a la

⁵⁰ Artículo 2, inciso 2, de la Constitución

⁵¹ Artículo 2, inciso 4, de la Constitución

⁵² Artículo 2, inciso 17, de la Constitución

⁵³ Fundamento 19



sociedad y el mercado.

4. La protesta social, al ser un mecanismo de participación ciudadana es, por definición, democrática y deliberativa. Por un lado, la protesta conforma nuestra democracia participativa (conjuntamente con el referéndum, la revocatoria de autoridades, la consulta previa, etc.), que habilita a la ciudadanía a influir directamente en la decisiones del Estado más allá del día de las elecciones cada cinco años, sirviendo así de contrapeso ante decisiones injustas adoptadas por el poder; y, por otro lado, es deliberativa, en la medida que amplifica la libertad de expresión de los ciudadanos y provoca que las élites políticas consideren argumentos obviados. Este último asunto me explayaré más adelante.
5. En ese sentido, la protesta tiene un sólido fundamento constitucional y no busca cuestionar a la democracia en sí misma, sino, por el contrario, pretende que la democracia sea más inclusiva, transparente y justa. En cierta forma, la protesta contribuye a corregir los defectos de la democracia, empujando a que nuestros gobernantes enderecen su actuar cuando corresponda. Por eso, la protesta se dirige contra una determinada ley, funcionamiento de una institución pública, actos sospechosos, o medidas u omisiones estatales que merecen ser reevaluadas.

El derecho a la protesta como derecho autónomo

6. Es necesario precisar que, la afirmación de que el derecho a la protesta pacífica es un derecho *derivado* de otros, no significa que dicho derecho no sea autónomo. Todo lo contrario, el derecho a la protesta es un derecho fundamental independiente y con un contenido protegido propio.
7. La categorización como derecho *derivado* o derecho *implícito* (en la nomenclatura del Tribunal Constitucional) no quita que el derecho a la protesta pacífica dé cobertura, en forma autónoma, a una serie de garantías constitucionales que los derechos marco por separado no necesariamente protegen. La “derivación” solo se refiere al nivel del origen o la justificación del derecho fundamental, pero nada tiene que ver con su “funcionamiento”, que alude más bien al contenido o reglas con las que juega el derecho derivado.
8. En efecto, si un juez desea evaluar la constitucionalidad de una protesta cualquiera en alguna ciudad del país, luego de saber las razones por las cuales el derecho a la protesta debe existir en nuestro marco constitucional (derivación), necesita saber cómo opera dicho derecho fundamental en la realidad (funcionamiento). Y esto último es saber quién lo titulariza, qué garantiza, qué no garantiza, cómo se limita, etc.



9. En esa línea, en cuanto a cómo funciona el derecho a la protesta pacífica, en la sentencia emitida en el Expediente 00009-2018-PI/TC, en la que no se alcanzó los cinco votos conformes para declarar la inconstitucionalidad de la disposición legal impugnada, se estableció como contenido constitucionalmente protegido lo siguiente:

Con relación a su contenido constitucionalmente protegido, este derecho 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 Constitución. (fundamento jurídico 82)

10. En efecto, el derecho a la protesta funciona protegiendo la facultad de criticar en forma pacífica el poder (público o privado), por razones legítimas (políticas, económicas, etc.), por diversos medios (en las calles, en internet, etc.) y por un lapso de tiempo (temporal, periódico, continuo); contenido protegido que resulta independiente y no reducible por separado al contenido de ninguno de los derechos de los cuales deriva, o sea, el derecho de reunión, a la libertad de expresión, a la democracia, etc. En ese sentido, el derecho a la protesta es un derecho fundamental auténtico y autónomo.

La protesta, la deliberación pública y la violencia

11. La expresión de la crítica pública en la democracia, así como el proceso de su elaboración y la construcción del pensamiento crítico, son fundamentales para la salud de la comunidad política. En adición a los mecanismos democráticos institucionales de la Constitución (por ejemplo, el sufragio), la protesta también es una vía válida de participación política, conforme hemos dicho.
12. En efecto, la protesta contribuye a la deliberación pública y, aunque es un vehículo no institucional, fuerza a que la agenda pública se abra hacia problemas sociales distintos o hacia matices diferentes de un mismo conflicto social. Así, la protesta amplifica la agenda pública, empujando a las elites políticas, económicas y medios de comunicación a que discutan asuntos sociales ignorados o que incorporen nuevas consideraciones.
13. La protesta también amplifica los argumentos implicados, toda vez que la discusión pública es obligada a ensanchar sus razones con aquellas derivadas de las



emociones y las necesidades vivas de la ciudadanía, impactando el discurso puramente técnico, por ejemplo, en el diseño de políticas públicas o normas del Congreso o del gobierno. La protesta, en cierto modo, le pone rostro a los datos estadísticos y cifras económicas, que se encuentran distanciados emocionalmente de las experiencias concretas de las personas.

14. Asimismo, la protesta funciona como pedagogía social, ya que concientiza a la ciudadanía respecto de temas inadvertidos y visibiliza los derechos afectados y aristas del problema social que antes no se tenía conocimiento, pero que estaban involucrados. La protesta genera así el ejercicio de la opinión crítica, incluso, de los sectores de la sociedad que daban por sentado ciertas verdades. Es más, hasta promueve que las personas o colectivos que no tienen relación con el asunto o eran indiferentes se informen y se solidaricen.
15. Así que la protesta puede resultar positiva en el contexto de la deliberación, promoviendo que el gobierno y las élites sean mas inclusivos y se acerquen más a la realidad del ciudadano de a pie y a sus vivencias. Por supuesto, todo lo anterior será así siempre y cuando no medie violencia y vandalismo, dado que ello termina produciendo polarización en la sociedad, al desviar la atención de la opinión pública hacia el modo y métodos usados antes que a las razones que motivan la protesta.
16. En efecto, la protesta *no* pacífica derriba los puentes que construye la deliberación pública y activa dentro de la sociedad divisiones en bandos irreconciliables. Genera discursos autoritarios y da excusas a determinados sectores para adoptar posturas extremas. La violencia provoca el paso de un espacio de interlocutores que se reconocen mutuamente a uno de “enemigos”, donde uno debe anular al otro para ganar antes que dialogar, lo cual no es saludable para la democracia.

El derecho a la protesta y el poder privado

17. No debe olvidarse que el derecho a la protesta no se agota con el sistema político. Este derecho también tiene como interlocutor al poder privado, entiéndase empresas, corporaciones, instituciones particulares, etc. Si bien la sentencia de autos no ha profundizado en este aspecto, ello no debe interpretarse como un tema conceptualmente ajeno a la protesta.
18. El poder privado también puede ser objeto de la crítica de la sociedad. La protesta puede visibilizar los actos u omisiones de los privados; aunque, por supuesto, siempre que sea de interés público. Es decir, la protesta no corresponde propiamente a los conflictos personales de un individuo o varios con la empresa, donde en todo caso corresponde que acudan a un juez para resolver su disputa; sino que la protesta debe versar respecto a decisiones de la actividad privada que tengan un impacto



general en los derechos e intereses de una pluralidad de personas o impacte en la sociedad en general.

19. Por lo común, este escenario lo hallamos en afectaciones a los derechos laborales, ambientales, a la salud, a los derechos de los consumidores, etc. cuando la actividad privada tiene repercusión social. La necesidad del interés público es indispensable porque la protesta pacífica es un vehículo de carácter “político” y debería generar un cambio “social”, no la resolución de una disputa personal. Si se respeta ello, se justifica que los manifestantes puedan usar los espacios públicos de la ciudad y obligar a los demás a tolerar las molestias consustanciales que genera, por ejemplo, un plantón o una marcha.
20. Por supuesto, al igual que en el caso del poder público, el ejercicio de la protesta contra el privado también debe ser necesariamente pacífica y sin armas. Está prohibido toda posibilidad de violencia, sea física, contra la propiedad, etc. La agresión contra el personal de la empresa, el daño material contra los bienes de la empresa, los saqueos, son ejemplos en los cuales la protección legal de la protesta debe quedar suspendida y activarse la reparación civil o la acción penal en lo que corresponda contra los responsables de los desmanes.

De la intervención legítima de la protesta

21. Como es de recibo en la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional, los derechos fundamentales no son absolutos. Tienen límites, incluido, la protesta. La sentencia de autos ha indicado en varios párrafos que la autoridad pública no puede prohibir el ejercicio de la protesta excusándose solo en que esta genera molestias a la ciudadanía o a los servicios públicos, pero que sí será compatible con la Constitución su intervención cuando la protesta afecte o ponga en peligro en forma real, concreta y grave el orden interno (seguridad) y el funcionamiento del país (los servicios públicos).
22. Cabe precisar que esta lógica de la gravedad para intervenir en el derecho a la protesta también se encuentra en el derecho internacional. La Observación General 37 del Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), relativa al artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que consagra el derecho de reunión pacífica, ha señalado que las “perturbaciones”, por ejemplo, a la circulación de vehículos o peatones o la actividad económica no anulan la protección al derecho de reunión (entiéndase también el derecho a la protesta):

7. En muchos casos, las reuniones pacíficas no tienen objetivos controvertidos y causan pocos trastornos o ninguno en absoluto. De hecho, el objetivo podría ser, por ejemplo, conmemorar un día nacional o celebrar el resultado de un evento deportivo.



Sin embargo, las reuniones pacíficas a veces se pueden utilizar para promover ideas u objetivos polémicos. Su escala o naturaleza puede causar perturbaciones, por ejemplo, a la circulación de vehículos o peatones o la actividad económica. Estas consecuencias, intencionadas o no, no ponen en entredicho la protección de la que gozan esas reuniones. En la medida en que un acontecimiento pueda crear esas perturbaciones o riesgos, estos se deben gestionar en el marco del Pacto.

44. [...] En algunos casos, las reuniones pacíficas pueden tener un efecto perturbador inherente o deliberado y requerir un grado de tolerancia considerable. “Orden público” y “ley y orden” no son sinónimos y la prohibición de los “desórdenes públicos” en el derecho interno no se debería utilizar indebidamente para restringir las reuniones pacíficas.

23. En efecto, las actividades propias de las reuniones pacíficas y las protestas exigen de la autoridad y de la ley un “grado de tolerancia” razonable para la realización de este derecho. Del mismo modo, en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en el Informe “Protesta y Derechos Humanos” (2019) de la Comisión IDH, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión ha expresado que el derecho a la protesta permite generar perturbaciones razonables “al funcionamiento cotidiano”:

41. Es propio del funcionamiento de una sociedad democrática que el Estado deba desarrollar permanentemente una tarea de ponderación entre derechos e intereses legítimos enfrentados o contrapuestos. Y esta ponderación, bajo el requisito de necesidad –entendido como necesidad social imperiosa–, implica que en algunas ocasiones el ejercicio del derecho de reunión puede distorsionar la rutina de funcionamiento cotidiano, especialmente en las grandes concentraciones urbanas, e inclusive generar molestias o afectar el ejercicio de otros derechos que merecen la protección y garantía estatal, como el derecho a la libre circulación. (negritas agregadas)

24. De igual manera, y a contrario sensu, en el *Caso Tavares Pereira y otros vs. Brasil*, dictada el 16 de noviembre de 2023, la Corte IDH refirió que la limitación del derecho a la protesta era válida solo en los supuestos de que exista un “peligro significativo e inmediato”.

92. Dicho esto, los derechos de reunión y circulación no son derechos absolutos y pueden estar sujetos a restricciones. El artículo 15 de la Convención señala que el derecho de reunión sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás. La restricción del ejercicio del derecho de reunión basado en amenazas a la “seguridad pública” sólo debe invocarse cuando la reunión cree un peligro significativo e inmediato para la vida o la integridad física de las personas o un riesgo de daños graves a sus bienes. La imposición de restricciones a las reuniones pacíficas tampoco debe basarse en nociones vagas sobre necesidades de “orden público”. En cuanto a la “seguridad nacional”, sólo puede ser invocada para justificar limitaciones necesarias para proteger la existencia de la nación, su integridad



territorial o su independencia política contra la fuerza o la amenaza de la fuerza.
(negritas agregadas)

25. Es decir, la afectación grave que menciona este Pleno para suspender la protección a la protesta discurre en la línea con el estándar internacional de protección de los derechos humanos, el cual ha venido siendo explícito en que la cancelación de la protesta será válida cuando ella implique un peligro de daño grave, real y concreto, y no solo molestias o incomodidades en la ciudad, caso en el cual la autoridad correspondiente deberá obligatoriamente gestionar dicha incomodidad, buscando equilibrar el ejercicio del derecho a la protesta de los manifestantes con los derechos de las demás personas, como el libre tránsito, al trabajo, a la protección de la salud, etc.
26. En conclusión, la protesta pacífica y sin armas es un auténtico derecho fundamental autónomo y es un mecanismo democrático que resulta ser esencial para el debate público y tan importante es la protesta contra el privado como contra el poder público, sirviendo de contrapeso para canalizar exigencias sociales para propiciar los cambios que resulten más justos. De ahí que la cancelación del derecho a la protesta debe estar limitado solo a supuestos graves. Podríamos decir que cualquier protesta, en principio, es legítima, por lo que deberá ser la autoridad quien tenga que acreditar que existe un peligro grave y real del orden público o el funcionamiento del país.

Precisión del fundamento 120 (“actos de colaboración”)

27. Con relación a la constitucionalidad del artículo 283-A del Código Penal, que regula la colaboración al delito de entorpecimiento del funcionamiento de servicios públicos, la sentencia ha señalado que su texto es impreciso. Cuando el dispositivo tipifica como sancionable penalmente a quien, de manera voluntaria, realiza actos de colaboración para la comisión del delito, la frase “de manera voluntaria” resulta demasiado general, puesto que deja abierta la posibilidad de interpretar que se presuponga que se tiene conocimiento de todas las consecuencias que podría desencadenar el apoyo logístico/financiero o que se tenga conocimiento previamente de la comisión de un delito, lo cual resulta vago por la serie de presunciones que acarrea.
28. Asimismo, el fundamento 120 de la sentencia señala que la frase “actos de colaboración” del tipo penal puede ser analizada de conformidad con el artículo 25 del Código Penal, que regula las modalidades de la complicidad penal (primaria o secundaria); aunque, sin embargo, no “todo” acto de colaboración tiene naturaleza delictiva ni presunción de tal.



Tribunal Constitucional

29. En efecto, debo enfatizar expresamente que no todo apoyo logístico o financiero constituye *per se* un acto de colaboración en los términos del artículo 283-A o del 315-B del Código Penal, ni tampoco sujeto a las modalidades de la complicidad penal. Una cosa es colaborar con pancartas y plumones, y otra muy distinta con objetos punzocortantes. Por eso, si bien la complicidad significa una “acto de colaboración”, no todo acto de colaboración tiene un fin delictivo.

Por consecuencia, dicho esto, suscribo la sentencia.

S.

DOMÍNGUEZ HARO



**FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO
MORALES SARA VIA**

Coincido con los fundamentos y fallo del presente expediente; no obstante, considero oportuno apartarme de lo expuesto en el fundamento 120, toda vez que la complicidad regulada en el artículo 25 del Código Penal está referido al grado de participación que una persona tiene en la comisión de un delito, mientras que los actos de colaboración, en general, pueden tener una entidad distinta, pues el ámbito de los segundos es mucho más amplio.

Así, pueden existir actos de colaboración que no se pueden subsumir en la comisión de los delitos regulados en los artículos 283 y 315 del Código Penal, pues quienes apoyan dichos actos, pueden hacerlo en el entendido de que se trata de unos de naturaleza pacífica, sin que ellos tengan el control de los hechos posteriores a su participación, ni mucho menos, sobre si los mismos finalmente son calificados como ilícitos.

Así, aunque toda forma de complicidad implica una “acto de colaboración”, no todo acto de colaboración implica la participación en la comisión de un delito. Para penalizar los actos de colaboración, a modo de complicidad, es necesario que se verifique la participación de una persona en el delito cometido por “otro”, verificando un “apoyo” concreto para la comisión del mismo.

S.

MORALES SARA VIA



FUNDAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA PACHECO ZERGA

Con el debido respeto hacia la opinión de mis colegas magistrados, en el presente caso emito un fundamento de voto sobre la base de las siguientes consideraciones:

Sobre el derecho a la manifestación pacífica

1. En primer lugar, estoy plenamente de acuerdo con el hecho de que no existe un derecho fundamental a la protesta reconocido de manera autónoma, tal como se expuso por una minoría de exmagistrados de este Alto Tribunal en la sentencia recaída en el Expediente 00009-2018-PI/TC, y que además era entendido como un derecho no enumerado, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 3 de la Constitución Política del Perú.
2. Sobre la definición de lo que es un derecho no enumerado y su distinción con el contenido implícito de un derecho fundamental ya reconocido, este Tribunal Constitucional ha afirmado lo siguiente⁵⁴:

(...)

Desde luego que la consideración de derechos no enumerados debe distinguirse de los "contenidos implícitos" de los "derechos viejos". En ocasiones, en efecto, es posible identificar dentro del contenido de un derecho expresamente reconocido otro derecho que, aunque susceptible de entenderse como parte de aquel, sin embargo, es susceptible de ser configurado autónomamente. Es lo que sucede con el derecho a un plazo razonable y su consideración de contenido implícito del derecho al debido proceso. Ese es también el caso de aquellos "contenidos nuevos" de un "derecho escrito". Y es que existen determinados contenidos de derechos fundamentales cuya necesidad de tutela se va aceptando como consecuencia del desarrollo normativo, de las valoraciones sociales dominantes, de la doctrina y, desde luego, de la propia jurisprudencia constitucional.

Nuestra Constitución Política recoge en su artículo 3° una "enumeración abierta" de derechos, lo cual no obsta para pensar que, en ciertos derechos constitucionales explícitamente reconocidos, subyacen manifestaciones del derecho que antaño no habían sido consideradas. El Tribunal Constitucional considera que, en la medida en que sea razonablemente posible, debe encontrarse en el desarrollo de los derechos constitucionales expresamente reconocidos las manifestaciones que permitan consolidar el respeto a la dignidad del hombre, puesto que ello impediría la tendencia a recurrir constantemente a la cláusula constitucional de los derechos "no enumerados" y, con ello, desvirtuar el propósito para el cual fue creada. La apelación al artículo 3° de la Constitución, en ese sentido, debe quedar reservada solo para aquellas especiales y novísimas situaciones que supongan la necesidad del reconocimiento de un derecho que requiera de una protección al más alto nivel y que, en modo alguno, pueda considerarse que está incluido en el contenido de algún derecho constitucional ya reconocido en forma explícita.

⁵⁴ Cfr. STC. Expediente 00895-2001-AA/TC, fundamento 5.



3. En ese sentido, lo que tradicionalmente se ha llamado derecho a la protesta, lo entiendo, conforme a lo indicado en la presente sentencia, como el derecho fundamental a la manifestación pacífica, que presentaría las siguientes características: a) constituye un contenido implícito del derecho fundamental a la reunión; b) presupone un derecho relacional, por estar ligado a otros derechos tales como la libertad de expresión, a la participación en la vida política de la nación, entre otros; c) se configura como la facultad que protege la potestad de los ciudadanos de formular cuestionamientos y demandar cambios en relación con cualquier asunto de interés público, siempre que se ejerza de manera pacífica — requisito indispensable para el diálogo racional que debe propiciar— y conforme a los parámetros constitucionales; d) se protege tal ejercicio pacífico donde quiera que tenga lugar: al aire libre, en espacios cerrados o por medios informáticos; en espacios públicos o privados; o en cualquier combinación de éstos; e) las obligaciones de protección abarcan no solo la reunión misma, sino también los actos preparatorios necesarios para su realización, como la organización, planificación, difusión, movilización de recursos y desplazamiento de participantes, así como las actividades posteriores, incluyendo transmisiones de la actividad y el retorno de las personas a su lugar de origen; f) en lo que respecta a la titularidad, le corresponde a toda persona pero, en el ámbito de los servidores públicos, no se encuentran comprendidos los funcionarios del Estado con poder de decisión y los 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; y g) este derecho fundamental no ampara el uso de la violencia como fin o mecanismo de la protesta social, ni tampoco el uso de armas ni la promoción de la discriminación por los motivos prohibidos en el artículo 2, inciso 2, de la Constitución Política, o por motivos de cualquier otra índole.
4. De esta manera, este Tribunal Constitucional a través de la presente sentencia ha definido claramente el contenido constitucionalmente protegido del derecho fundamental a la manifestación pacífica. A *contrario sensu*, toda aquella situación o manifestación que se ejerza fuera de los contornos del referido derecho queda sin sustento constitucional, lo que además conllevará a aplicación de las consecuencias jurídicas que correspondan, incluyendo, por supuesto, las del ámbito penal. Esto explica además la constitucionalidad de los delitos previstos en los artículos 283 y 315 del Código Penal, que responden a situaciones en las que claramente se atentan contra derechos fundamentales y bienes jurídicos de relevancia constitucional, sin que se pueda alegar en modo alguno el ejercicio del derecho a la manifestación pacífica.
5. En esa misma línea argumentativa, el profesor Carlos Bernal⁵⁵ señala lo siguiente:

⁵⁵ BERNAL, Carlos. “La inexistencia de un derecho fundamental o humano a bloquear vías en situación



“(…) ni el derecho fundamental ni el derecho humano de reunión y manifestación protegen actividades de protesta que no sean pacíficas. Como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido, esto implica que: (i) “el Estado puede restringir la participación en manifestaciones públicas y protestas a las personas que cometan actos de violencia o que porten armas”; (ii) el Estado puede restringir su derecho a la manifestación a las “personas que cometan actos de violencia en el contexto de protestas”; y (iii) que el Estado puede recurrir al uso legal, necesario y proporcional de la fuerza pública “para proteger la integridad de los manifestantes, así como de personas ajenas a la movilización que se vean involucradas”.

Sobre el uso de la fuerza por parte de las fuerzas armadas y policiales

6. Por otro lado, el fundamento 51 de la sentencia afirma lo siguiente:

51. Asimismo, corresponde precisar que si las fuerzas del orden —vale decir PNP y FF.AA.— contrarrestan los actos de violencia o vandalismo —que pueden materializarse como agresiones físicas, bloqueo de carreteras, destrucción de bienes sociales o públicos, daño a la propiedad pública o privada, destrucción de monumentos históricos o quema de aeropuertos o de locales de partidos políticos, entre otros, con las precisiones contenidas en esta sentencia— están habilitadas para intervenir legítimamente, lo que incluye el ***uso razonable y reglamentario de la fuerza***. Esta reacción estatal, en la medida en que se funda en el cumplimiento de su misión constitucional y se hace un uso reglamentario de las armas u otro medio de defensa, se encuentra constitucionalmente garantizada (Sentencias 00008-2021-PI/TC y 00012-2022-PI/TC acumulados, fundamentos 38 a 46). En este sentido, en caso de producirse alguna lesión o muerte o lesión consecuencia del uso legítimo y reglamentario de la fuerza, corresponde la aplicación de la causa de justificación prevista en el inciso 11 del artículo 20 del Código Penal. Ciertamente, la aplicación de tal disposición que exime de responsabilidad penal quedará sujeta a la previa comprobación de los hechos en cada caso concreto [énfasis original].

7. Debo dejar claro que lo expuesto en el fundamento glosado quiere expresar que, a mi entender, si bien existe una presunción del uso razonable y reglamentario de la fuerza, de modo similar a como existe la presunción de inocencia, en cada caso se requerirá una investigación profunda e imparcial sobre los hechos ocurridos, carente de todo sesgo o prejuicio no sólo respecto de los agentes implicados, sino también de las presuntas víctimas de esas acciones. El resultado de esa investigación deberá dar cuenta con claridad y de manera fundamentada de la legitimidad o ilicitud del uso de la fuerza en el caso concreto, con las responsabilidades penales que correspondan. En los casos en los que se acredite una actuación reglamentaria de los agentes del orden, acorde con los cánones constitucionales y convencionales sobre el uso de la fuerza, se configurará la causa de justificación prevista en el artículo 20 inciso 11 del Código Penal, que señala lo siguiente:

de protesta”. p. 141. En: Revista Chilena de Derecho, vol. 49 N° 1, pp. 137 - 154 [2022].



Artículo 20.- Está exento de responsabilidad penal: (...) 11. 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.

Sobre la imposición de la pena de días-multa

8. Finalmente, a modo de complemento, advierto que una de las modificaciones realizadas por el Decreto Legislativo 1589 a los delitos previstos en los artículos 283 y 315 del Código Penal vigente es el de la imposición de días multa en el siguiente sentido:

Análisis normativo de las modificaciones realizadas por el Decreto Legislativo 1589	
Redacción anterior C.P.	Redacción vigente con la modificación cuestionada
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 cuatro ni mayor de seis 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 seis ni mayor de ocho 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 cuatro ni mayor de seis años y con cien a ciento ochenta días-multa. Constituyen circunstancias agravantes los siguientes supuestos: 1. Si en la ejecución de las conductas previstas en el primer párrafo el agente atenta contra la integridad física de las personas o causa grave daño a la propiedad pública o privada, será reprimido con pena privativa de la libertad no menor de seis ni mayor de ocho años y con ciento ochenta a trescientos sesenta y cinco días-multa. 2. Si las conductas recaen, causando grave daño, sobre recursos, infraestructuras y sistemas que son esenciales para desarrollar y mantener las capacidades nacionales vinculadas a servicios públicos conforme a la ley de la materia, será reprimido con pena privativa de la libertad no menor de ocho años ni mayor de diez años y con ciento ochenta a trescientos sesenta y cinco días-multa. Se aplica la pena de inhabilitación conforme a lo señalado en los numerales 1, 2 y



	3 del artículo 36 del Código Penal para los supuestos agravantes.
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 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.	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 seis ni mayor de ocho años y con ciento ochenta a trescientos sesenta y cinco días-multa. Será sancionado con la misma pena cuando los actos descritos en el primer párrafo se produzcan con ocasión de un espectáculo deportivo, o en el área de influencia deportiva. Constituyen circunstancias agravantes los siguientes supuestos: 1. Si en estos actos el agente utiliza indebidamente prendas o símbolos distintivos de las Fuerzas Armadas o de la Policía Nacional del Perú, la pena privativa de la libertad será no menor de ocho ni mayor de diez años y con trescientos sesenta y cinco a quinientos días-multa. 2. Si el atentado contra la integridad física de las personas causa lesiones graves, será reprimido con la pena privativa de la libertad no menor de ocho ni mayor de doce años y con trescientos sesenta y cinco a seiscientos días-multa. 3. Si se afecta vías terrestres nacionales, departamentales, locales y fluviales; infraestructura portuaria; infraestructura, para la generación, transmisión y distribución de energía; infraestructura para la extracción, procesamiento, transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos líquidos, gas natural, otros derivados de petróleo y recursos mineros; infraestructura ferroviaria, aeroportuaria; y, las destinadas para el servicio de navegación aérea, para los servicios de agua, saneamiento, salud pública, telecomunicaciones, sanidad agropecuaria e inocuidad agroalimentaria, infraestructura física y de tecnologías de la información del sistema satelital, registro civil, migratorio, registral, cartográfico, policial, militar, penitenciario, meteorológico, defensa civil, financiero y tributario; bienes culturales muebles e inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación, será



	reprimido con pena privativa de la libertad no menor de diez ni mayor de quince años y con trescientos sesenta y cinco a mil días-multa. 4. Si el atentado contra la integridad física de las personas causa la muerte, será reprimido con pena privativa de la libertad no menor de quince años y con trescientos sesenta y cinco a mil días-multa. En todos los casos, se impondrá, además, la pena de inhabilitación conforme a lo señalado en los incisos 1, 2 y 3 del artículo 36”.
--	---

9. El artículo 41 del Código Penal señala que la pena de multa obliga al condenado a pagar al Estado una suma de dinero fijada en días-multa. Precisa además que el importe del día-multa es equivalente al ingreso promedio diario del condenado y se determina atendiendo a su patrimonio, rentas, remuneraciones, nivel de gasto y demás signos exteriores de riqueza.
10. En otros términos, los días-multa configuran un tipo de pena dentro de nuestro ordenamiento jurídico, que atiende no solo a la gravedad del delito cometido, sino también a la capacidad económica del agente.
11. Ahora bien, considero que se encuentra en el marco de discrecionalidad del legislador la posibilidad de incluir los días-multa como pena principal dentro de los delitos previstos en el artículo 283 y 315 del Código Penal, esto es, dentro del ámbito de lo *constitucionalmente permitido*. Y es que esta inclusión obedece evidentemente a la necesidad de tutelar los diversos derechos fundamentales y bienes jurídicos de relevancia constitucional que se ven afectados en situaciones de protestas violentas, causando en muchos casos no sólo pérdidas humanas sino también graves daños económicos en la propiedad privada y pública, que afecta evidentemente al desarrollo del país.
12. A modo de ejemplo, en el caso de las protestas realizadas en diciembre de 2022, además de las irreparables muertes ocurridas, se estimaron grandes pérdidas económicas por el **cierre de comercios, el bloqueo de aeropuertos, carreteras y trenes, la suspensión de actividades productivas** y los daños a la infraestructura y los servicios públicos. Al respecto, las pérdidas se calculaban aproximadamente en unos US\$50 o US\$60 millones diarios durante los días más fuertes de las protestas⁵⁶.

⁵⁶ Declaraciones de Diego Macera, gerente general del Instituto Peruano de Economía (IPE), ubicado en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-64045772>, consultado el 24 junio de 2026. El titular del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Alex Contreras, en conferencia de prensa, destacó que pese a los costos económicos que vienen generando las protestas en varios puntos del país, con pérdidas de 2,150 millones de soles, se mantiene la resiliencia de la economía peruana debido a sus sólidos fundamentos



Tribunal Constitucional

Caso de la reforma del delito de disturbios y entorpecimiento
de servicios públicos | 51

13. Por tanto, es legítimo que el legislador considere necesario, como un mecanismo adicional para desincentivar la comisión de graves delitos, la utilización de la pena de días-multa, como complemento a la pena privativa de la libertad y a la inhabilitación. En ese sentido, soy de la opinión de que la inclusión de la pena de días-multa para los tipos penales previstos en los artículos 283 y 315 del Código Penal es perfectamente constitucional.

S.

PACHECO ZERGA

macroeconómicos”. El Peruano, 24 enero 2025, ubicado en <https://www.elperuano.pe/noticia/202886-mef-pese-a-perdidas-por-protestas-se-mantiene-resiliencia-de-economia-peruana> el 25 junio 2026.



FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO MONTEAGUDO VALDEZ

Emito el presente fundamento de voto, pues si bien coincido con el fallo y gran parte de la argumentación expuesta en la ponencia, considero pertinente hacer algunas breves precisiones:

1. En la Sentencia recaída en el Expediente 00009-2018-PI/TC, el Tribunal Constitucional ya había reconocido el derecho fundamental a la protesta señalando que dicho derecho “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 Constitución” (cfr. fundamento 82). Asimismo, precisó que “este derecho fundamental no ampara el uso de la violencia como fin o mecanismo de la protesta, como tampoco el uso de armas ni la promoción de la discriminación (...)” (cfr. fundamento 84).
2. Del mismo modo, y en atención a que cuando la protesta excede los límites constitucionales el Estado puede y debe legítimamente restablecer el orden interno respetando la Constitución, el Tribunal Constitucional enfatizó que, “en la medida en que la sola posibilidad de que se autorice el uso de la fuerza implica la facultad de restringir determinados derechos, incluyendo el derecho a la protesta y derechos conexos, el despliegue que se haga de aquel debe ser, en todos los casos, conforme a la Constitución y el derecho internacional de los derechos humanos, esto es, debe ejercerse de manera estrictamente necesaria y proporcional, lo cual implica distinguir entre quienes protestan pacíficamente o cuya finalidad no es la violencia en sí misma y no emplean medios violentos, y aquellos que deliberada e injustificadamente incurrir en actos o amenazas de violencia durante una protesta” (cfr. fundamento 94).
3. A propósito de esto último, me aparto de lo señalado en la ponencia en el fundamento 47, porque considero que sostener que la reacción reglada y progresiva que debe tener la Policía Nacional del Perú “no puede ser estigmatizada”, no contribuye a adoptar una posición equitativa cuando se conoce que, lamentablemente, también, en diversas ocasiones, el ejercicio legítimo del derecho fundamental a la protesta, es “estigmatizado” como si se tratara en sí de una forma



de apartarse del orden constitucional establecido. El objetivo del ejercicio del derecho fundamental a la protesta, consiste más bien en adoptar medidas para llamar la atención o cuestionar a los poderes de turno en escenarios en los que parte de la población considera que son sus autoridades las que no actúan a la altura de las exigencias de los valores constitucionales (cfr. Fundamento de Voto emitido en la STC 03055-2025-PA, fundamento jurídico 3).

4. Finalmente, dado que en varias ocasiones la ponencia hace alusión a la Sentencia recaída en el Expediente 00008-2021-PI/TC y 00012-2022-PI/TC acumulados, me permito recordar que hice un voto singular a dicha sentencia, desarrollando las razones por las cuales consideraba que correspondía declarar fundada la demanda en su totalidad y no, en parte, como lo hizo la mayoría, concretamente declarar la inconstitucionalidad de la derogación efectuada por la Ley 31012 sobre el artículo 4.1.c del Decreto Legislativo 1186 que reconocía que el principio de proporcionalidad se presenta “cuando el nivel de fuerza empleado para alcanzar el objetivo legal buscado corresponde a la resistencia ofrecida y al peligro representado por la persona a intervenir o la situación a controlar”. Tal como advertí en mi voto disidente, si bien es cierto en la sentencia suscrita en mayoría se consideró que el principio de proporcionalidad de igual forma resulta exigible debido a la existencia de otros elementos presentes en la normatividad nacional para examinar el uso de la fuerza como son la propia vigencia del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, también es cierto que la decisión legislativa de derogar dicho principio puede conducir a las autoridades nacionales a apartarse de su reconocimiento en virtud de una noción marcadamente restrictiva del principio de legalidad; por ello, consideré que tal disposición legislativa también correspondía que fuera expulsada del ordenamiento jurídico.

S.

MONTEAGUDO VALDEZ



**VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO
GUTIÉRREZ TICSE**

Con el debido respeto por la opinión de mis colegas, emito el presente voto singular. Las razones las sustentó en los siguientes fundamentos:

§1. PETITORIO

1. El presente caso trata sobre una demanda de inconstitucionalidad del Colegio de Abogados de Puno en contra del Congreso de la República en donde se cuestiona la constitucionalidad de los artículos 2 y 3 del Decreto Legislativo 1589, que modifica el Código Penal.
2. A continuación, un cuadro comparativo de la normativa impugnada, en donde se subrayan las modificaciones insertadas en el ordenamiento jurídico penal:

Artículo del DL 1589	CÓDIGO PENAL ANTES DE LA REFORMA	CÓDIGO PENAL REFORMADO POR LOS ARTS. 2 Y 3 DEL DL 1589
Art. 2	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 cuatro ni mayor de seis 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 seis ni mayor de ocho 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 cuatro ni mayor de seis años <u>y con cien a ciento ochenta días-multa.</u> Constituyen circunstancias agravantes los siguientes supuestos: 1. Si en la ejecución de las conductas previstas en el primer párrafo el agente atenta contra la integridad física de las personas o causa grave daño a la propiedad pública o privada, será reprimido con pena privativa de la libertad no menor de seis ni mayor de ocho años <u>y con ciento ochenta a trescientos sesenta y cinco días-multa.</u>



		<u>2. Si las conductas recaen, causando grave daño, sobre recursos, infraestructuras y sistemas que son esenciales para desarrollar y mantener las capacidades nacionales vinculadas a servicios públicos conforme a la ley de la materia, será reprimido con pena privativa de la libertad no menor de ocho años ni mayor de diez años y con ciento ochenta a trescientos sesenta y cinco días-multa.</u> <u>Se aplica la pena de inhabilitación conforme a lo señalado en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 36 del Código Penal para los supuestos agravantes.</u>
Art. 2	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 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	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 seis ni mayor de ocho años <u>y con ciento ochenta a trescientos sesenta y cinco días-multa.</u> 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 <u>y con trescientos sesenta y cinco a quinientos días-multa.</u> 2. Si el atentado contra la integridad física de las personas causa lesiones graves, será reprimido con la pena privativa de la libertad no menor de ocho ni mayor de doce años <u>y con trescientos sesenta y cinco a seiscientos días-multa.</u>



	de la libertad no menor de quince años.	<u>3. Si se afecta vías terrestres nacionales, departamentales, locales y fluviales; infraestructura portuaria; infraestructura para la generación, transmisión y distribución de energía; infraestructura para la extracción, procesamiento, transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos líquidos, gas natural, otros derivados de petróleo y recursos mineros; infraestructura ferroviaria, aeroportuaria; y, las destinadas para el servicio de navegación aérea, para los servicios de agua, saneamiento, salud pública, telecomunicaciones, sanidad agropecuaria e inocuidad agroalimentaria, infraestructura física y de tecnologías de la información del sistema satelital, registro civil, migratorio, registral, cartográfico, policial, militar, penitenciario, meteorológico, defensa civil, financiero y tributario; bienes culturales muebles e inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación, será reprimido con pena privativa de la libertad no menor de diez ni mayor de quince años y con trecientos sesenta y cinco a mil días-multa.</u> 4. Si el atentado contra la integridad física de las personas causa la muerte, será reprimido con pena privativa de la libertad no menor de quince años y con trecientos sesenta y cinco a mil días-multa. <u>En todos los casos, se impondrá, además, la pena de inhabilitación conforme a lo señalado en los incisos 1, 2 y 3 del artículo 36.</u>
Art. 3	-	Artículo 283-A.- Colaboración al delito de entorpecimiento del funcionamiento de servicios públicos <u>Será reprimido con pena privativa de libertad no menor de tres ni mayor a cinco años, el que de manera voluntaria realiza los siguientes actos de colaboración favoreciendo la comisión del delito de Entorpecimiento al funcionamiento de servicios públicos:</u>



		a) <u>Provee cualquier bien mueble, objeto o instrumento que, coadyuve o facilite las actividades ejecutivas de los agentes del delito de Entorpecimiento al funcionamiento de servicios públicos.</u> b) <u>Aporta recursos financieros o económicos para la adquisición de bienes muebles que coadyuven o faciliten las actividades de los agentes del delito de Entorpecimiento al funcionamiento de servicios públicos.</u>
Art. 3	-	Artículo 315-B.- Colaboración al delito de disturbios <u>Será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor a seis años, el que de manera voluntaria realiza los siguientes actos de colaboración favoreciendo la comisión del delito de disturbios:</u> a) <u>Provee cualquier bien mueble, objeto o instrumento que, específicamente coadyuve o facilite las actividades de los agentes del delito de disturbios.</u> b) <u>Aporta recursos financieros o económicos para la adquisición de bienes muebles que coadyuven o faciliten las actividades de los agentes del delito de disturbios.</u>

§2. LO RESUELTO POR LA MAYORÍA EN LA SENTENCIA

3. Mis colegas, en mayoría, han resuelto lo siguiente:

1. Declarar **FUNDADA en parte** la demanda de inconstitucionalidad. En consecuencia: Declarar **INCONSTITUCIONAL** el artículo 3 del Decreto Legislativo 1589 que incorporó los artículos 283-A y 315-B al Código Penal, mediante los cuales se tipifica la colaboración con el delito de entorpecimiento del funcionamiento de servicios públicos y la colaboración con el delito de disturbios.

2. Declarar **INFUNDADA** la demanda interpuesta contra el artículo 2 del Decreto Legislativo 1589.

4. Respetuosamente discrepo de tal decisorio, pues considero que la demanda debió ser declarada **FUNDADA** en todos sus extremos. Para sustentar mi posición



desarrollaré, primero, las premisas teóricas de las que parto y, luego, las aplicaré al caso concreto.

§3. CONSIDERACIONES TEÓRICAS

3.1. Sobre el derecho a la protesta

5. En primer lugar, parto señalando que coincido con GARGARELLA en que el derecho a la protesta es el «derecho de los derechos», esto es, el derecho a exigir la recuperación de los demás derechos⁵⁷. Como ya lo he señalado en mi voto recaído sobre el caso de la intervención policial por las protestas en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos del 21 de enero de 2023 (STC 02513-2023-PHC, *caso Elisa Cumpa Mattos*), el derecho a la protesta es un derecho constitucional no enumerado que ha sido reconocido jurisprudencialmente por el Tribunal Constitucional, mediante la STC 00009-2018-PI (*caso de la modificación del delito de extorsión por el Decreto Legislativo 1237*).
6. Este derecho tiene como **sujeto titular** a toda persona, excluyendo a los funcionarios de Estado con poder de decisión, quienes desempeñan cargos de confianza o dirección, jueces, fiscales, personal de servicio de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional⁵⁸.
7. Su **contenido constitucionalmente protegido** supone la facultad de cuestionar, a través del espacio público o de medios de difusión, de manera individual o colectiva, hechos, situaciones, disposiciones o medidas, por razones de todo tipo, “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”⁵⁹.
8. Por su parte, sus **límites** se analizan caso por caso. En el plano material y desde el punto de vista del protestante, queda proscrita la violencia, el uso de armas o la promoción de la discriminación. Desde el punto de vista del Estado, se prohíbe la represión indiscriminada, debiendo individualizar las responsabilidades frente a actos de violencia de los manifestantes. Toda limitación a este derecho debe motivarse con resguardo de los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

⁵⁷ GARGARELLA, R. *El derecho a la protesta, el primer derecho*, Buenos Aires: Ediciones Ad Hoc, 2007, p. 19.

⁵⁸ STC 00009-2018-PI, fundamento 81.

⁵⁹ STC 00009-2018-PI, fundamento 82.



De otro lado, en el plano formal, las limitaciones al derecho a la protesta deben establecerse por medio de una ley en sentido formal o una norma que satisfaga la reserva del acto legislativo. Asimismo, el ejercicio de la protesta no requiere autorización previa⁶⁰.

9. Por último, el derecho a la protesta guarda una **interrelación con otros derechos fundamentales**, como con las libertades de opinión, expresión y difusión del pensamiento; de tránsito; y los derechos a la huelga y a la reunión. No obstante, se configura como un derecho autónomo⁶¹.

3.2. Sobre los principios del Derecho Penal mínimo como mecanismo para garantizar la libertad

10. Otra premisa de la que parto es que la pena no es neutral, sino que supone el ejercicio de «*violencia institucional*»⁶², mediante la cual el Estado, en ejercicio de su *ius puniendi*, le impone una pena a una persona por haber vulnerado un bien jurídico de vital importancia para la convivencia en comunidad. En tanto la pena supone una limitación intensa a los derechos fundamentales a la libertad y propiedad del condenado, en un Estado democrático y constitucional de derecho el poder punitivo del Estado debe limitarse, para evitar su ejercicio desproporcionado. Esta postura ya la he defendido en votos anteriores (STC 01553-2023-PA/TC, voto singular, FJ 24).
11. En segundo término, considero que el poder punitivo en general, del cual el Derecho Penal es su manifestación más visible, se presenta en nuestros días como “*un ídolo omnipotente*”, un «*falso Dios, capaz de resolver todos los problemas y eliminar todo lo indeseable, con sólo describirlo en un tipo*»⁶³. Es decir, existe la creencia difundida que los conflictos sociales pueden resolverse a punta de punitivismo, cuando en realidad muchas veces este enfoque no solo no resuelve los problemas, sino que los empeora o crea otros nuevos⁶⁴.

⁶⁰ STC 00009-2018-PI, fundamentos 83-86.

⁶¹ STC 00009-2018-PI, fundamentos 89-91.

⁶² A. BARATTA, Principios de Derecho Penal Mínimo, en *Criminología y Sistema Penal (Compilación in memoriam)*, Buenos Aires, Editorial B de F, 2004, pp. 300-301. En el mismo sentido, también *Vid.*: H.-H. JESCHECK; T. WEIGEND, Tratado de derecho penal. Parte general, vol. I, 5° ed., Instituto Pacífico, Lima, 2014, pp. 3, 10.

⁶³ E. R. ZAFFARONI, *Derecho Penal humano y poder en el Siglo XXI*, 2016, p. 10. Disponible en: <https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2016/10/doctrina44188.pdf> (fecha de consulta: 03 de julio de 2026).

⁶⁴ *Cfr.*: A. BARATTA, Principios de Derecho Penal Mínimo, cit., p. 302.



12. Por estas consideraciones, estimo que el programa de Derecho Penal mínimo que ofrece la doctrina no es sino un intento válido de tomarse en serio el tantas veces citado, pero muchas veces olvidado precepto de que el Derecho Penal es de última ratio.
13. Así las cosas, BARATTA desarrolla los principios intrasistémicos y extrasistémicos de la mínima intervención penal. En cuanto a los primeros, se tiene los principios de limitación formal, funcional y personal. A los efectos que aquí interesan, una de las manifestaciones del principio de limitación funcional es el denominado ***principio de la respuesta no contingente*** que consiste en que la ley penal es «*un acto solemne de respuesta a los problemas sociales fundamentales que se presentan como generales y duraderos en una sociedad*», por ende, las leyes penales deben estar precedidas de un exhaustivo debate parlamentario y un profundo análisis y discusión públicas. Este planteamiento descarta de plano la posibilidad que el máximo instrumento de violencia institucional -la pena- sea una “respuesta en caliente”, esto es, una respuesta inmediata a un problema coyuntural⁶⁵.
14. Y es que no podría ser de otra manera, puesto que los conflictos sociales, especialmente los más graves, no se resuelven a punta de Derecho Penal como si crear nuevos delitos o agravar las penas o, incluso la sola posibilidad siempre latente de que se proceda de esta manera, pudieran ser ases bajo la manga o herramientas de negociación válida para el Estado *vis a vis* los manifestantes.

3.3. Sobre el principio de legalidad penal

15. En otro voto ya he analizado los antecedentes, fundamentos y exigencias del principio de legalidad penal que se contempla en los artículos 2, inciso 24, literal d) y 103 de la Constitución, por lo que allí me remito (STC 00009-2024-PI/TC y 00023-2024-PI/TC, *caso de la Ley que precisa la aplicación y los alcances del delito de lesa humanidad y crímenes de guerra en la legislación peruana*, voto singular, FFJJ 102-135). Sin embargo, sí considero necesario reiterar que, en términos de FEUERBACH, de este principio se desprenden los siguientes brocardos: *nulla poena sine lege*, *nulla poena, sine crimine* y *nullum crimen sine poena legali*⁶⁶ y que, respecto de la Constitución de 1993, es pacífico sostener que el principio de legalidad penal trae consigo cuatro claras exigencias⁶⁷:

⁶⁵ *Ibid.*, pp. 308-309.

⁶⁶ VON FEUERBACH, P. J. A. R. *Tratado de Derecho Penal común vigente en Alemania*, (14° ed.), Trad. Eugenio Raúl Zaffaroni e Irma Hagemeyer., Editorial Hamurabi, Buenos Aires, 1989 [1847], p. 63 (§20).

⁶⁷ Para un desarrollo de cada una de estas categorías, Vid.: H.-H. JESCHECK; T. WEIGEND, *Tratado de*



- (i) La exclusión de la costumbre como fuente de Derecho Penal (*nullum crimen sine lege scripta*).
 - (ii) La prohibición de aplicación analógica de la ley penal (*nullum crimen sine lege stricta*), aunque sí se permite la analogía *in bonam partem*.
 - (iii) La determinación clara de la ley penal (*nullum crimen sine lege certa*).
 - (iv) La prohibición de la aplicación retroactiva de la ley penal (*nullum crimen sine lege praevia*).
16. El tercer punto merece un mayor comentario. La exigencia de la certeza en la determinación de la ley penal se vincula con el subprincipio de taxatividad, a saber, que “la pena es aplicable sólo en los casos de realización de tipos de conducta expresamente previsto por la ley con indicación de sus elementos descriptivos y normativos”⁶⁸. Dicho de otro modo, la ley penal debe tener la mayor objetividad y concretización posibles. Este postulado ni siquiera es tributario del programa de Derecho Penal mínimo, aunque este lo reivindique plenamente, sino que tiene una larga tradición liberal racionalista que en la Ilustración tuvo su máxima expresión en BECCARIA quien sintetizó en una frase el “*axioma general de que cada ciudadano debe saber cuándo es reo y cuándo es inocente*”⁶⁹.
17. De este recorrido doctrinal, puede concluirse que las leyes penales deben ser precisas. Esto beneficia tanto a la sociedad, jueces y abogados en general, puesto que así los primeros conocen el contenido de las conductas prohibidas y sus respectivas sanciones, para adecuar su conducta a fin evitarlas; los jueces, tienen claro el marco punitivo que aplican; y los abogados, pueden planear mejor sus estrategias de defensa. Lo contrario generaría incertidumbre y, peor aún, favorecería que las personas cometan delitos actuando bajo error de prohibición.

§4. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

4.1. Consideraciones preliminares

18. Si bien el presente es un Voto Singular porque llego a una conclusión distinta de la

Derecho Penal. Parte General, cit., pp 196-210.

⁶⁸ A. BARATTA, *Principios de Derecho Penal Mínimo*, cit., p. 306.

⁶⁹ BECCARIA, C., *Tratado de los delitos y de las penas*, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 2015 [1764], p. 21. Disponible en: <https://earchivo.uc3m.es/rest/api/core/bitstreams/eedbf599-daa5-4b33-8a7b709373b4b1c9/content> (fecha de consulta: 2 de noviembre de 2025).



mayoría en la parte decisoria, de todas formas considero necesario apartarme respetuosamente de la premisa argumentativa de la ponencia que señala que el derecho a la protesta no es un verdadero derecho fundamental no enumerado, sino más bien un “contenido implícito” o “manifestación no escrita” del derecho a la reunión (FFJJ 7-17).

19. Como ya lo he desarrollado, el derecho a la protesta es un derecho fundamental autónomo derivado de su propia estructura, pues tiene un sujeto titular, contenido constitucional y límites propios. Asimismo, tiene autonomía científica, por cuanto la doctrina lo estudia en forma específica. Que a la vez sea un “derecho relacional” es algo evidente, en tanto no solo el derecho a la protesta tiene esta cualidad, sino que la interdependencia es un atributo de todos los derechos fundamentales.

4.2. Sobre el artículo 2 del Decreto Legislativo 1589

20. Sobre el fondo (relativo al delito de entorpecimiento al funcionamiento de servicios públicos), la ponencia sostiene que el agravante contenido en el art. 283.2 del Código Penal (que contiene pena de hasta 8 años), no resulta inconstitucional porque no criminaliza *per sé* la protesta sino solamente establece como agravante sus manifestaciones violentas que no encuentran cobertura en el referido derecho fundamental.
21. Al respecto, si bien es cierto no se criminaliza en sí mismo el ejercicio de la protesta, no deja de ser cierto que aquí el legislador revela una tendencia punitivista de ejercer control sobre las manifestaciones públicas.
22. El Derecho Penal debe tener intervención mínima, máxime si se trata de un ejercicio de un derecho fundamental a la protesta. No sostengo que aquellas protestas violentas queden impunes, por el contrario, pueden ameritar una respuesta del Estado, pero esta no debe ser echar mano del punitivismo con penas de hasta 8 años de cárcel.
23. En la línea de un programa de Derecho Penal mínimo, considero que se vulnera el **principio de respuesta no contingente**, porque la respuesta penal del Estado se dio “en caliente” como salida efectista frente a un problema social. En este caso es evidente que el DL 1589 (diciembre 2023) se basa en una ley de delegación de facultades de septiembre 2023, que tuvo como antecedente inmediato el estallido social producto del golpe de Estado y sucesivas protestas por la vacancia del expresidente Pedro Castillo del 7 de diciembre de 2022. Aquí el Legislativo ha echado mano de la espada del Derecho para salir de un estallido social a través del miedo.



24. La misma lógica aplica para el análisis del agravante incorporado en el art. 315.3 del Código Penal (relativo al delito de disturbios), pues establece penas de 10 a 15 años que vulneran, de un lado, el principio de respuesta no contingente; y, de otro, tampoco supera el **principio de proporcionalidad abstracta de la pena**, según el cual *“sólo graves violaciones a los derechos humanos pueden ser objeto de sanciones penales. Las penas deben ser proporcionales al daño social causado por la violación”*⁷⁰. A mi juicio, queda claro que penas de hasta 15 años por protestar, por más agravantes que se le apliquen, resulta un exceso.
25. Por estas consideraciones, concluyo que el artículo 2 del Decreto Legislativo 1589 es inconstitucional y, por tanto, la demanda debe ser declarada fundada en este extremo.

4.3. Sobre el artículo 3 del Decreto Legislativo 1589

26. El artículo en cuestión crea el tipo penal de “colaboración al delito de entorpecimiento de funcionamiento de servicios públicos” (art. 283-A, Código Penal). En buena cuenta, el legislador sanciona con penas de de 3 a 5 años a quienes proveen, facilitan o aportan recursos a los agentes del delito antes señalados.
27. Tal delito, a mi juicio, es inconstitucional porque vulnera el principio de legalidad penal, en concreto, la exigencia de una **lex certa**. Es decir, podría sancionarse a una persona que colabora con protestantes de una causa que él considera legítima, pero luego si estos a su vez cometen delitos, el aportante podría ser condenado como “colaborador”. Asimismo, este nuevo delito implica un peligroso adelanto del momento punitivo del Estado, puesto que aquí no se sanciona al que entorpece los servicios públicos, sino a quien colabora con ellos. Por ende, se condena el momento previo. Esta expansión del derecho penal transgrede el derecho a la protesta, puesto que legítimamente este derecho fundamental tutela no solo el acto mismo de la protesta, sino también sus actos preparativos (coordinación, planificación logística, mapeo de rutas, recaudación de fondos, etc).
28. La misma lógica y argumentos pueden esgrimirse contra la constitucionalidad del delito de “colaboración al delito de disturbios” que se crea incorporándolo al art. 315-B del Código Penal.
29. Por tanto, este extremo de la demanda también debe declararse fundado.

A. ⁷⁰BARATTA, Principios de Derecho Penal Mínimo, cit., p. 309.



4.4. Exhortación al Congreso sobre las penas respecto de los delitos relacionados con las protestas ciudadanas

30. A raíz de este caso, no puedo evitar advertir sobre el preocupante fenómeno del proceso de criminalización de la protesta social, que se manifiesta en la constante incorporación de nuevos tipos penales y el endurecimiento de los agravantes para delitos como disturbios y entorpecimiento de servicios públicos. Es decir, la utilización del Derecho Penal como mecanismo de amedrentamiento o desincentivación de las protestas, pese a que estas son un pilar de nuestra democracia constitucional y los estándares internacionales de derechos humanos.
31. La tipificación cada vez más amplia y la sanción cada vez más severa de conductas ligadas a las manifestaciones no pueden ser una respuesta sistemática que deslegitime el reclamo social y facilite la represión indiscriminada. Considero que cualquier modificación legal se debe enmarcar en los principios de razonabilidad y proporcionalidad, distinguiendo claramente entre actos de violencia atribuibles a individuos particulares y el ejercicio legítimo de la protesta pacífica, garantizando así que el sistema punitivo no se convierta en una herramienta para criminalizar el legítimo derecho del pueblo peruano a expresar su disconformidad de forma pacífica y organizada.
32. A continuación, unos cuadros comparativos para ilustrar la evolución del Código Penal respecto de los tipos ligados a las protestas ciudadanas:

DELITO DE DISTURBIOS (ART. 315)		
LEY	PENA MÍNIMA	PENA MÁXIMA
Texto Original (8 de abril de 1991)	-	2 años
	Agravante: 3 años	Agravante: 6 años
Ley 27686 (19 de marzo de 2002)	3 años	6 años
Ley 28820 (22 de julio de 2006)	6 años	8 años
Introduce la agravante de utilizar prendas o símbolos distintivos de las Fuerzas Armadas o la Policía Nacional	Agravante: 8 años	Agravante: 10 años
Ley 30037 (07 de junio de 2013)	6 años	8 años
Introduce agravante de consecuencia de muerte	Agravante: 15 años	Agravante: -
Ley 30076 (19 de agosto de 2013)	3 años	6 años
Se introduce el artículo 315-A (Delito de grave perturbación a la tranquilidad Pública) Con agravante de pertenecer a una organización criminal	Agravante: 6 años	Agravante: 10 años
Decreto Legislativo 1237 (26 de septiembre de 2015)	6 años	8 años



Modifica las agravantes a 3: a) Utilización de prendas o símbolos distintivos de las FFAA o la PNP b) Consecuencia de lesiones graves c) Consecuencia de muerte	Agravantes: a) 8 años b) 8 años c) 15 años	Agravantes: a) 10 años b) 12 años c) -
Decreto Legislativo 1589 (4 de diciembre de 2023) Modifica las agravantes a 4: a) Utilización de prendas o símbolos distintivos de las FFAA o la PNP b) Consecuencia de lesiones graves c) Afectación a vías, infraestructuras, servicios públicos, bienes culturales d) Consecuencia de muerte	6 años Agravantes: a) 8 años b) 8 años c) 10 años d) 15 años	8 años Agravantes: a) 10 años d) 12 años e) 15 años f) -
Se introduce el artículo 315-B (Colaboración al delito de disturbios)	4 años	6 años

DELITO DE ENTORPECIMIENTO AL FUNCIONAMIENTO DE SERVICIOS PÚBLICOS (ART. 283)		
<i>LEY</i>	<i>PENA MÍNIMA</i>	<i>PENA MÁXIMA</i>
Texto Original (8 de abril de 1991)	2 años	4 años
Ley 27686 (19 de marzo de 2002) Se introduce la agravante de violencia contra persona o propiedad	2 años Agravante: 3 años	4 años Agravante: 6 años
Ley 28820 (22 de julio de 2006)	4 años	6 años
Ley 29583 (18 de septiembre de 2010)	4 años	6 años
Decreto Legislativo 1245 (06 de noviembre de 2016) Se modifica la agravante de violencia contra persona o propiedad	4 años Agravante: 6 años	6 años Agravante: 8 años
Decreto Legislativo 1589 (4 de diciembre de 2023) Modifica las agravantes a 2: a) Violencia contra persona o propiedad b) Daño grave sobre recursos, infraestructuras y sistemas de servicios públicos Incorpora el Artículo 283-A (Colaboración al delito de entorpecimiento del funcionamiento de servicios públicos)	4 años Agravantes: a) 6 años b) 8 años 3 años	6 años Agravantes: a) 8 años b) 10 años 5 años

33. Como puede apreciarse, las penas se han tornado cada vez más graves. En consecuencia, resulta imperativo EXHORTAR al Congreso de la República a que lleve a cabo una revisión integral del marco penal para los tipos relacionados con



la protesta social, a efectos de evaluar si las penas resultan razonables y proporcionales, tomando en cuenta el espíritu humanista del legislador del Código Penal de 1991, que estipuló en su Exposición de Motivos que la pena privativa de libertad mantenía su actualidad para los delitos “incuestionablemente graves”, a la par que la urgente necesidad de “buscar otras medidas sancionadoras para ser aplicadas a los delincuentes de poca peligrosidad, o que han cometido hechos delictuosos que no revisten mayor gravedad”.

§5. *EXCURSUS: LA NECESIDAD DEL DIÁLOGO Y EL ROL DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO PARA RESOLVER CONFLICTOS SOCIALES*

34. Nada de lo que he expresado en este voto singular debe ser tomado como una carta blanca para que violentistas se aprovechen de protestas legítimas y generen caos, lesiones y muerte. Los excesos deben ser sancionados, de ambas partes, tanto de los protestantes como del Estado al momento de reprimir las manifestaciones.
35. Mi punto central es que los conflictos sociales no se resuelven a punta de Código Penal, pues eso genera mayor resentimiento y una escalada en el ciclo vicioso de la violencia. La solución reside en un monitoreo, prevención y diálogo permanente tanto a nivel social como a través de instituciones como la Defensoría del Pueblo.
36. Este órgano constitucionalmente autónomo resulta especialmente importante en este rol, toda vez que el Perú -país primario exportador- vive en medio de una paradoja: es un país bendecido por sus recursos naturales, pero a la vez su mala administración genera conflictos sociales. Así lo demuestran las estadísticas, en donde cerca de dos tercios de los conflictos sociales en proceso de diálogo son derivados de actividades extractivas⁷¹. A lo que puede agregarse los ocasionales estallidos sociales producto de la crisis política de los últimos años. Con este contexto, la Defensoría del Pueblo tiene una posición privilegiada para actuar como mediador y órgano preventor a través de su observatorio de conflictos sociales.

§6. DECISORIO

37. Por todas estas consideraciones, expreso mi voto en el siguiente sentido:

1. Declarar **FUNDADA** la demanda en todos sus extremos. En consecuencia, declarar inconstitucionales los artículos 2 y 3 del Decreto Legislativo 1589.

⁷¹ Cfr.: DEFENSORÍA DEL PUEBLO, Reporte de Conflictos Sociales N° 267, mayo 2026, p. 32. Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2026/06/Reporte-de-Conflictos-Sociales-n-267-VF.pdf> (fecha de consulta: 03 de julio de 2026).



Tribunal Constitucional

Caso de la reforma del delito de disturbios y entorpecimiento
de servicios públicos | 67

2. **EXHORTAR** al Congreso de la República a que lleve a cabo una revisión integral del marco penal para los tipos relacionados con la protesta social, a efectos de evaluar si las penas resultan razonables y proporcionales, tomando en cuenta el espíritu humanista del legislador del Código Penal de 1991, conforme a lo señalado en el presente voto.

S.

GUTIÉRREZ TICSE