

PROPOSICIÓN LEGISLATIVA QUE PENALIZA LA APOLOGÍA AL DELITO DURANTE SITUACIONES DE CRISIS POLÍTICA Y/O CONFLICTOS SOCIALES

El Diputado de la República que suscribe, **ALDO ANTONIO BRAVO QUISPE**, integrante del **Grupo Parlamentario Renovación Popular**, en ejercicio del derecho a iniciativa en la formulación de leyes que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, de conformidad con artículos 2 literal a) y 3 del Reglamento del Congreso de la República, y el artículo 8 del Reglamento de la Cámara de Diputados presenta la siguiente proposición legislativa:

FÓRMULA LEGAL

PROPOSICIÓN LEGISLATIVA QUE PENALIZA LA APOLOGÍA AL DELITO DURANTE SITUACIONES DE CRISIS POLÍTICA Y/O CONFLICTOS SOCIALES

Artículo 1.- Objeto

La presente ley tiene por objeto penalizar la apología durante situaciones de crisis política y/o conflictos sociales, modificando el artículo 46 e incorporando el artículo 316-B en el Código Penal, Decreto Legislativo 635.

Artículo 2.- Finalidad

La presente ley tiene por finalidad lograr un país más seguro, fortaleciendo la protección a la convivencia pacífica, a la vida, a la integridad, a la seguridad ciudadana, al patrimonio público y privado; evitando que las nuevas formas de comunicación masiva sean usadas de forma tal que afecten la seguridad ciudadana; así como la salvaguarda y el respeto que la Policía Nacional del Perú y las Fuerzas Armadas merecen.

Artículo 3.- Modificación del artículo 46 del Código Penal, Decreto Legislativo 635.

Se modifica el artículo 46 del Código Penal, Decreto Legislativo 635, el cual queda redactado de la siguiente manera:

“Artículo 46. Circunstancias de atenuación y agravación

[...]

2. Constituyen circunstancias agravantes, siempre que no estén previstas específicamente para sancionar el delito y no sean elementos constitutivos del hecho punible, las siguientes:

[...]

(o) **Cuando lo realiza mediante cualquier medio de comunicación, plataforma digital, manifestación o acto de difusión, o si el agente es funcionario público, servidor público, representante, líder y/o dirigente político, social y/o gremial, líder de opinión, comunicador, creador de contenido digital, influencer o persona con capacidad de convocatoria pública, la pena que le**



corresponde será dentro del tercio superior del marco penal previsto para el autor."

Artículo 3.- Incorporación del artículo 316-B al Código Penal, Decreto Legislativo 635.

Se incorpora el artículo 316-B al Código Penal, Decreto Legislativo 635, el cual queda redactado de la siguiente manera:

"Artículo 316-B. Apología al delito agravado.

El que, mediante cualquier medio de comunicación, plataforma digital, manifestación o acto de difusión, promueva, solicite, señale, aliente, justifique o legitime el empleo de artefactos explosivos, incendiarios, sustancias peligrosas o cualquier otro medio idóneo que pueda afectar la vida, integridad física, la seguridad ciudadana o el patrimonio de las personas o del Estado, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de seis años, siempre que dicha conducta genere un riesgo en tiempos de crisis política y/o conflicto social.

Si el agente es funcionario público, servidor público o se vale de su cargo o función para realizar dicho delito, se impone, además, la pena de inhabilitación, conforme a los numerales 1, 2, 3 y 6 del artículo 36 del Código Penal."

Lima, 14 de agosto de 2026

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA PÚBLICO

En el Perú se comienza a evidenciar una nueva modalidad de generación de riesgo en torno a la seguridad pública y los bienes jurídicos fundamentales protegidos por la Constitución Política; la misma que a través de la difusión de mensajes, discursos o expresiones públicas que promueven, justifiquen o legitimen la práctica del uso de medios violentos como artefactos explosivos, sustancias peligrosas u otros que generen escenarios de violencia propiamente dicha. Estas manifestaciones, tendentes a dar curso a un efecto de tirones y/o un efecto de normalización y/o un efecto de aceptación social de la violencia como medio válido para tratar de alcanzar ciertos fines, políticos, por ejemplo, son difundidas a través de los medios tradicionales de comunicación, plataformas digitales, redes sociales, reuniones públicas o espacios de organización colectiva.

De este modo, el problema público enunciado consiste en que el ordenamiento penal peruano no presenta en la actualidad una regulación específica que permita sancionar aquellas conductas que constituyan los actos previos a los hechos de violencia, la misma que se realizan con la promoción o exaltación pública del uso de estos medios para lograr estos escenarios nefastos de violencia cuando aún no se ha producido un daño material, pero existe un peligro concreto de que terceros puedan realizar actos delictivos; esta ausencia de norma, en posesión de la neutralidad por las mismas razones ya apuntadas, trae consigo un espacio de impunidad respecto a conductas que, aunque todavía no es delito consumado, tienen una objetividad que podría conducir a afectaciones de la vida o de la integridad física o del patrimonio de las personas y del Estado.

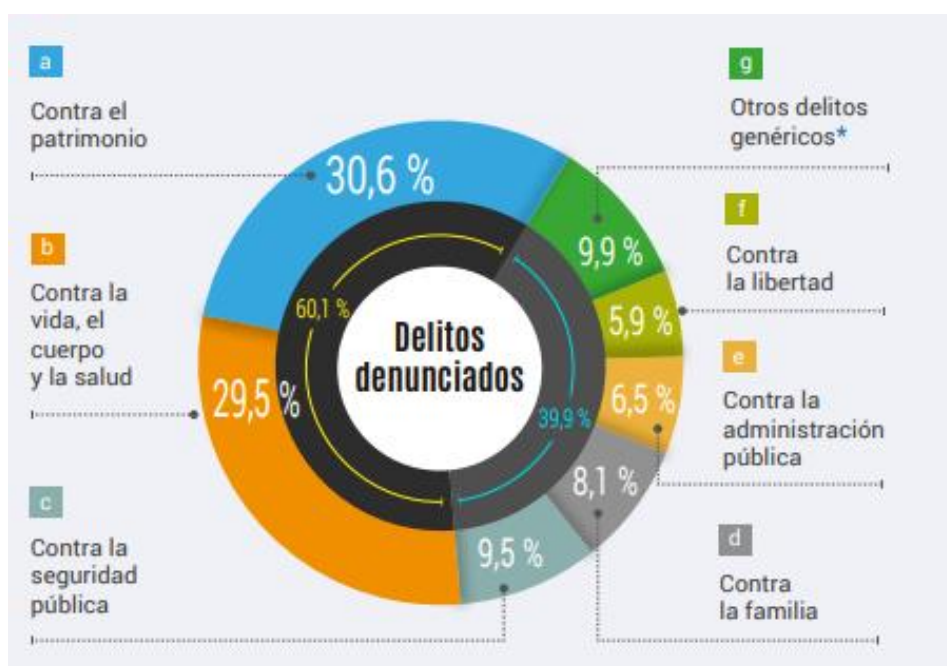
Asimismo, hoy por hoy, los mensajes a través de medios colectivos, cuentan en la actualidad con un potencial mucho mayor de difusión y movilización por la extensión de las tecnologías digitales; una determinada expresión realizada por una persona que tenga capacidad de influencia puede, en efecto, alcanzar rápidamente a miles o millones de personas e inducir acciones, conductas que recaen en adhesiones, movilizaciones colectivas e incluso generar condiciones y/o escenarios para que propicie posteriormente posibles actos violentos; por tanto, el riesgo no estará únicamente en el autor material de la conducta violenta, sino también en aquel otro que la publique, la emita, la difunda, la potencie o la legitime, tomando como referencia de su punto de vista público.

Ahora bien, el delito de apología se encuentra tipificado en el artículo 316 y 316-A del Código Penal y en cuanto a su tipo este solo describe un tipo agravado cuando se refiere al terrorismo; sin embargo, como se explica en los párrafos anteriores el desarrollo de los medios de comunicación masiva en estos últimos años ha transformado la forma en la que transmiten los mensajes públicos. Actualmente una persona puede emitir un mensaje y alcanzar muy rápidamente a una pluralidad indeterminada de destinatarios

con un alcance significativamente mayor y más rápido que el que se pudiera alcanzar con un medio de comunicación tradicional; esta transformación de la tecnología de las comunicaciones hace que determinados mensajes puedan tener un rápido alcance y generar que conductas delictivas sean aceptadas o normalizadas con mayor facilidad.

Es esto la razón por la que se debe establecer modalidades adicionales para que el derecho penal sancione la conducta que se da mediante cualquier medio de comunicación, plataforma digital, manifestación o acto de difusión o sea cometida por funcionario público, servidor público, representante, líder y/o dirigente político, social y/o gremial, líder de opinión, comunicador, creador de contenido digital, influencer o persona con capacidad de convocatoria pública.

En ese contexto, la estadística visibiliza que el Perú enfrenta un escenario de elevada conflictividad y afectación de bienes jurídicos; siempre referidos a la seguridad ciudadana; en ello, el Ministerio Público registró durante el año 2025 un total de 1 234 300 (un millón doscientos treinta y cuatro mil trescientos) delitos denunciados a nivel nacional, lo que representa aproximadamente 102 858 (ciento dos mil ochocientos cincuenta y ocho) denuncias mensuales, 3 382 (tres mil trescientos ochenta y dos) denuncias diarias y 141 (ciento cuarenta y una) denuncias cada hora¹; este contexto evidencia la necesidad de que el Estado deba fortalecer mecanismos preventivos frente a conductas que puedan contribuir a incrementar escenarios de violencia.



Fuente: Ministerio Público²

¹ <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/9663523/7909946-boletin-de-delitos-denunciados-2025-ofobcri.pdf?v=1774044989>

² <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/9663523/7909946-boletin-de-delitos-denunciados-2025-ofobcri.pdf?v=1774044989>

En esta misma línea, los delitos contra bienes jurídicos fundamentales presentan una incidencia significativa; pues, en el mismo año, el Ministerio Público registró 364 263 (trescientos sesenta y cuatro mil doscientos sesenta y tres) denuncias por delitos contra la vida, el cuerpo y la salud, así como 378 342 (trescientos setenta y ocho mil trescientos cuarenta y dos) denuncias por delitos contra el patrimonio; si bien estas cifras corresponden, más bien, apropiadas para hechos delictivos consumados o denunciados, nos permiten hacernos una idea de la magnitud del problema de violencia que enfrenta la sociedad peruana y la importancia de establecer herramientas jurídicas que permitan prevenir la escalada de los mismos.

a Contra el patrimonio	378 342	d Contra la familia	99 433
 Hurto agravado (art. 186 CP):	91 635	 Omisión de prestación de alimentos (art. 149 CP):	90 724
b Contra la vida, el cuerpo y la salud	364 263	e Contra la administración pública	79 928
 Agresiones en contra de las mujeres y los integrantes del grupo familiar (art. 122-B CP):	252 496	 Abuso de autoridad (art. 376 CP):	9 403
c Contra la seguridad pública	364 263	f Contra la familia	72 577
 Conducción en estado de ebriedad o drogadicción (art. 274 CP):	79 066	 Violación sexual (art. 170 CP):	9 020
 Delitos específicos con mayores denuncias registradas.		g Otros delitos genéricos*	122 671

Fuente: Ministerio Público³

Ahora bien, la gravedad de la situación se intensifica cuando las voces que se escuchan, “invitando” al uso de la violencia, vienen de algunas personas que cuentan con algún grado de liderazgo, representación o influencia pública; en esta circunstancia, un mensaje expresado por un líder de opinión pública, un dirigente político, un representante gremial, un líder social o creador de contenido digital puede tener un impacto y alcance significativamente mayor que una expresión individual sin capacidad de convocatoria; en otras palabras, la influencia pública incrementa la probabilidad y posibilidad de que un mensaje sea interpretado como una autorización, legitimación o en un estímulo para llegar a un accionar violentista.

En este sentido, expresiones como “una bomba molotov no es un arma”⁴, “que corra ríos de sangre”, “utilicen explosivos”, “vamos a quemar el congreso”, “vamos a cerrar las carreteras” u otras manifestaciones similares no constituyen simplemente opiniones abstractas cuando son emitidas en un contexto determinado, por personas con capacidad de movilización; en otras palabras, el problema jurídico surge porque estas conductas pueden quedar fuera del alcance de figuras penales existentes si no existe una ejecución directa del delito o una estructura organizada detrás del mensaje.

³ <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/9663523/7909946-boletin-de-delitos-denunciados-2025-ofobcri.pdf?v=1774044989>

⁴ <https://n9.cl/aqvznl>
<https://www.youtube.com/shorts/2G0OebsKiGY>

Ahora, en los periodos de crisis política y conflicto social en el Perú, se ha puesto de manifiesto que determinados contextos de movilización colectiva pueden evolucionar de manera que desencadenan en escenarios de violencia y, por ende, en la concreción de atentados contra uno o varios derechos fundamentales. Sobre ello, la Defensoría del Pueblo, informó los resultados de estas crisis y conflictos sociales, advirtiendo que la confrontación violenta atenta contra los derechos de las personas y afecta la gobernabilidad en todos los niveles de Gobierno; pues, para noviembre de 2020 se produjeron 198 (ciento noventa y ocho) conflictos sociales, de los cuales 147 (cientos cuarenta y siete) eran activos, 51 (cincuenta y un) latentes, junto con 395 (trescientos noventa y cinco) formas colectivas de protesta y 5 (cinco) personas fallecidas, lo que muestra la intensidad de estos escenarios durante ese periodo (recordando que en el día 14, fallecieron los jóvenes Inti Sotelo Camargo y Jack Bryan Pintado Sánchez).⁵

Cuadro: Muertos y/o heridos, noviembre 2020

Lugar - Caso	Muertos			Heridos		
	Total	Civiles	PNP	Total	Civiles	PNP/FFAA
TOTAL	5	5	-	252	223	29
AREQUIPA	-	-	-	10	10	-
Mineros informales - Intigold						
CUSCO	1	1	-	3	3	-
CC.CC. Cancahuani y Yanque Lacca Lacca						
MULTIRREGIONAL (ICA Y LA LIBERTAD)	2	2	-	5	-	5
Trabajadores temporales de la agroexportación						
NACIONAL	2	2	-	234	210*	24
Oposición a vacancia presidencial						

Fuente: Defensoría del Pueblo – SIMCO

*Nota: El Ministerio de Salud, a través del Comunicado N° 323, informó que un total de 210 ciudadanos fueron atendidos durante las movilizaciones.

Otro escenario lamentable fue la crisis política desencadenada el 7 de diciembre de 2022, que también dio lugar a uno de los escenarios de conflictividad y violencia en el país. Sobre ello, el reporte de la Defensoría del Pueblo da cuenta de las personas fallecidas en dicho contexto, hace referencia al período comprendido entre el 7 de diciembre de 2022 y el 7 de abril de 2023; por su parte además, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos documentó que en el período de las manifestaciones que sucedieron entre diciembre de 2022 y septiembre de 2023 se produjeron distintas fórmulas de manifestación, en especial, 1 327 (mil trescientas veinte siete) protestas, 882 (ochocientos ochenta y dos) movilizaciones y 240 (doscientos cuarenta) bloqueos de vías, los cuales visibilizan la gran dimensión del fenómeno social y la necesidad de contar con procedimientos institucionales aptos para prevenirlos.^{6 7}

⁵ <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1958178/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N%C2%B0-201-noviembre-2020.pdf?v=1624287722>

⁶ <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2023/05/Crisis-pol%C3%ADtica-y-conflicto-social-Reporte-de-personas-fallecidas-Del-7-de-diciembre-de-2022-al-7-de-abril-de-2023.pdf>

⁷ <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/countries/peru/Peru-Report-infographics-2023-10-18-EN.pdf>

Gráfico: Cantidad de personas civiles y de las fuerzas del orden fallecidas según región

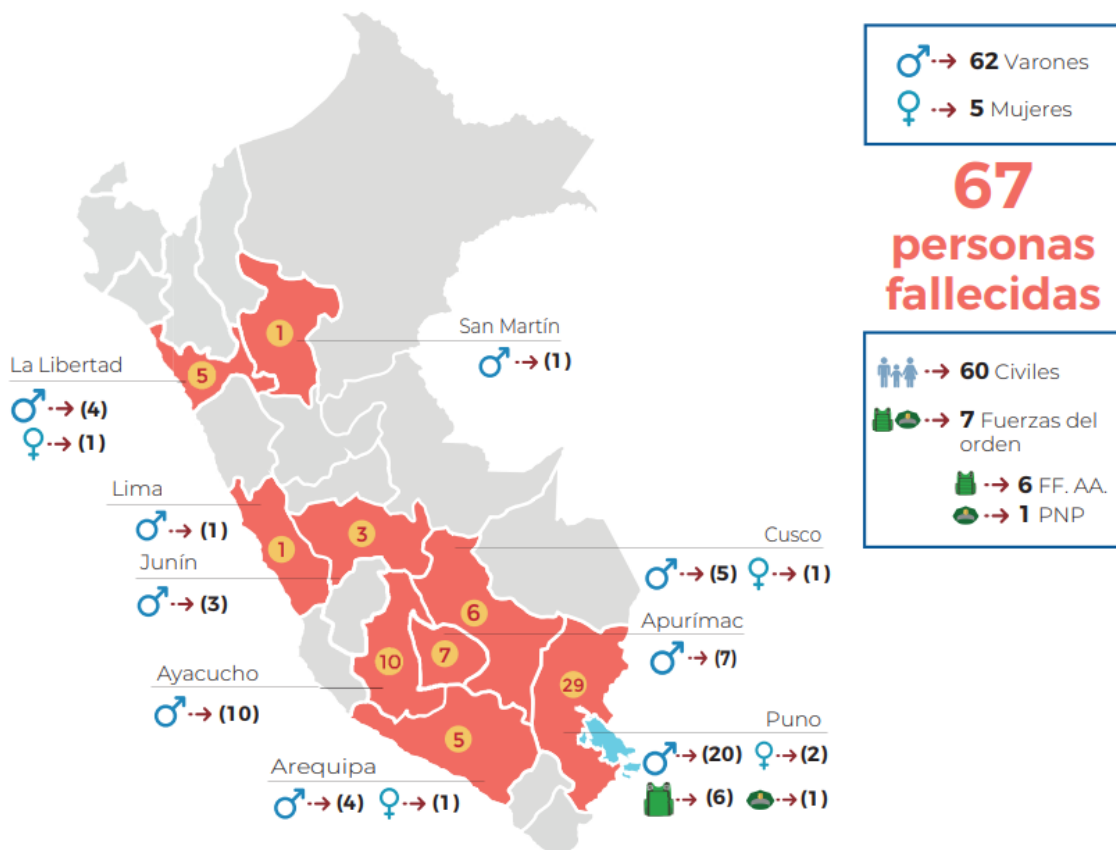


Gráfico: Cantidad de personas fallecidas según grupo etario



Igualmente, los organismos internacionales manifestaron que, en el periodo de 7 diciembre de 2022 a 15 de septiembre de 2023, durante las manifestaciones que desencadenaron escenarios de violencia, se afectó a ciudadanos, a las fuerzas del orden y a los bienes públicos; pues bien, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos - OACNUDH señaló que el gobierno reportó a 980 (novecientos ochenta) miembros de la Policía Nacional Peruana heridos y 1 policía fallecido, así como 36 (treinta y seis) miembros de las Fuerzas Armadas heridos y 6 (seis) fallecidos en el marco de las protestas, así como 39 (treinta y nueve) actos de destrucción contra bienes públicos, incluyendo daños a 11 (once) comisarías, 12 (doce)

sedes del Ministerio Público, 5 (cinco) oficinas del Poder Judicial, 4 (cuatro) oficinas y 3 (tres) domicilios particulares de gobiernos locales y regionales; así como 23 (veintitrés) actos de destrucción de propiedad privada; además de 9 (nueve) tomas de instalaciones y/o actos vandálicos contra empresas privadas; 6 (seis) ataques con piedras a oficinas de medios de comunicación, 2 (dos) intentos de apoderarse de oleoductos; además de 91 (noventa y un) bloqueos diarios en 19 (diecinueve) regiones y 33 (treinta y tres) carreteras nacionales en el pico de su intensidad. Estos hechos permiten constatar que en tiempo de crisis política los mensajes públicos que proponen, justifican o legitiman el uso de medios violentos pueden tornarse en factores de riesgo a partir de su capacidad de convocatoria o de influencia sobre grupos determinados.⁸



Fuente: "El País" de Honduras, "El Gobierno de Perú dicta el toque de queda en la provincia donde murieron nueve personas". Diciembre 2022⁹

Sobre ello, el derecho penal moderno no solo debe actuar cuando el daño ya fue producido, sino también ante aquellas conductas que crean escenarios de riesgos, los mismos que inciden sobre bienes esenciales; sin embargo, esta intervención debe realizarse respetando los límites constitucionales de la libertad de expresión y el derecho a la protesta; por ello, la conducta sancionable no puede estar basada únicamente en el contenido de una opinión, sino en la promoción concreta del uso de medios que se revisten para generar acciones violentas, las que a su vez, afectan derechos fundamentales, en la ejecución de actos ilícitos.

⁸ <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/countries/peru/Peru-Report-infographics-2023-10-18-EN.pdf>

⁹ https://www.elpais.hn/el-gobierno-de-peru-dicta-el-toque-de-queda-en-la-provincia-donde-murieron-nueve-personas/#google_vignette

Uno de los periodos de crisis política que vivió el Perú, también nos remonta a lo ocurrido en Juliaca, el 9 de enero de 2023, en el marco de las protestas sociales que se estaban realizando, y dadas las confrontaciones y el contexto en el que se daban los enfrentamientos que realizaban los manifestantes contra las fuerzas del orden, donde la violencia se acentuaba cada vez más y producía numerosas víctimas, la Defensoría del Pueblo dio cuenta de que, el mismo 9 de enero, se registraron 12 fallecidos como consecuencia de estos actos¹⁰, cifra que se vio incrementada en el tiempo; al 10 de enero, el informe de la referida institución contabilizó el fallecimiento de 17 civiles y un efectivo policial; fue en este contexto de violencia, que desencadenó la muerte del suboficial José Luis Soncco Quispe, en el escenario de una interceptación conjunta al patrullero que estaban usando con el suboficial Ronal Villasante Toque, dentro de ello, agresión e incendió al vehículo.



Fotografía: Enero 2023¹¹



Fuente: Ministerio del Interior, “Puno: Más de 20 policías heridos y un vehículo incendiado dejan actos vandálicos durante manifestaciones”. Enero 2023¹²

¹⁰ https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2023/01/ReporteDiario912023_17horas.pdf

¹¹ <https://n9.cl/fc2gp>

¹² <https://www.gob.pe/institucion/mininter/noticias/686401-puno-mas-de-20-policias-heridos-y-un->



Fuente: Ministerio del Interior. Enero 2023¹³

Otro incidente conocido se produjo cuando el señor Phillip Butters se encontraba en Juliaca para participar en una entrevista radial, en el marco de las elecciones generales 2026 como pre candidato presidencial; ello desató el rechazo de un grupo de personas, todo debido a las declaraciones que había realizado anteriormente sobre las protestas sociales que se producían en la misma región. Es así que, durante la transmisión fue confrontado por los comunicadores de la emisora y, posteriormente, manifestantes se concentraron en los exteriores del referido local con insultos, reclamos y amenazas, tal que una persona llegó a hablar de un posible "linchamiento". Producto de la creciente tensión, Butters permaneció dentro de la radio y salió con resguardo policial, saliendo algunos manifestantes a la vez arrojando objetos hacia el vehículo. Esto generó el debate sobre la libertad de expresión, sobre la protesta ciudadana y sus límites.



Fuente: Federación de Periodistas del Perú, "Puno: Phillip Butters se salva de ser linchado". Octubre 2025¹⁴

¹³ vehiculo-incendiado-dejan-actos-vandalicos-durante-manifestaciones
<https://www.gob.pe/institucion/mininter/noticias/686401-puno-mas-de-20-policias-heridos-y-un-vehiculo-incendiado-dejan-actos-vandalicos-durante-manifestaciones>

¹⁴ <https://fpp.org.pe/puno-phillip-butters-se-salva-de-ser-linchado/>

Actualmente, se presenta una condición desfavorable para distinguir lo que es una expresión protegida constitucionalmente, de lo que es una expresión que sobrepasa los límites de la libertad de expresión y que se transforma en una promoción de la violencia, pues, la falta de una tipificación específica puede generar interpretaciones diversas por parte de los órganos jurisdiccionales y de los operadores del derecho, dificultando una respuesta uniforme y firme frente a estos hechos.

En ese sentido, la problemática antes descrita muestra la existencia de un fenómeno social que va más allá de la mera expresión de opiniones o manifestaciones individuales, dado que algunos mensajes, y particularmente aquellos provenientes de personas con capacidad de influencia pública, como se ha señalado, promueve y/o generan espacios para la generación de violencia, a través de la normalización, justificación o promoción del uso de medios lesivos frente a las personas. Asimismo, esa capacidad de convocatoria de determinados actores sociales, políticos, gremiales, comunicacionales o digitales genera el efecto potencial de esos discursos, convirtiéndose en elementos que pueden alterar la convivencia en un entorno social; la misma que impacta significativamente en la seguridad pública, al producir riesgos concretos para bienes jurídicos tan relevantes y fundamentales como la vida, la integridad física y el patrimonio público y privado.

Así pues, el objetivo general sobre esta problemática se refiere a poder proteger la vida, la integridad física, la libertad, la seguridad ciudadana, el patrimonio público y privado, así como el orden constitucional y democrático en el país, ante las nuevas formas de generación de riesgos que podrían desencadenar escenarios de violencia, los mismos que se realizan a través de mensajes, discursos o expresiones públicas de promoción, justificación o legitimación de la utilización de medios violentos, las que pueden generar escenarios de riesgos para la ejecución de actos ilícitos. Asimismo, el de evitar que estas manifestaciones puedan ser utilizadas como instrumentos de promoción, convocatoria o movilización hacia actos de violencia, que alteran el orden público, interfieren el normal funcionamiento de las instituciones democráticas o afectan el Estado constitucional de derecho; garantizando que el Estado cuente con los mecanismos adecuados para responder frente a estos actos que por su contenido excedan el ámbito protegido por la Carta Magna, es decir del derecho a la libertad de expresión.

Así también, son objetivos específicos de la presente proposición es la de potenciar la capacidad preventiva de las instituciones públicas ante conductas de este abuso de derecho; asimismo, la distinción entre aquellas expresiones que ejercitan el derecho a la libertad de expresión que están constitucionalmente protegidas, de aquellas que son susceptible de constituir escenarios de riesgo que terminan con la vulneración de bienes jurídicos fundamentales; y finalmente reforzar la responsabilidad de las personas que, debido a su posición de liderazgo, de representación o a su capacidad de influencia pública, puedan tener más impacto social al generar mensajes propiciadores de la

realización de actos violentos, siempre con el debido respeto a los derechos de libertad de expresión y de debate democrático que son garantizados constitucionalmente.

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

- Constitución Política del Estado.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Decreto Legislativo 635, Código Penal.
- Decreto Legislativo 957, Código Procesal Penal.

Asimismo, es menester señalar que la presente proposición legislativa se basa en que, si bien la libertad de expresión es un derecho fundamental reconocido por la Constitución Política y por instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, al ser un elemento indispensable para la formación de una sociedad democrática; sin embargo, su ejercicio no posee un carácter absoluto, pues la misma, se encuentra sujeto a responsabilidades ulteriores cuando mediante su ejercicio se afectan otros bienes jurídicos constitucionalmente protegidos; es así que, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la libertad de expresión comprende el derecho de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, pero también ha reconocido que pueden establecerse límites legítimos conforme al artículo 13 de la Convención Americana. En el Caso Palamara Iribarne vs. Chile, la Corte precisó que *"la libertad de expresión no es un derecho absoluto y que el artículo 13.2 de la Convención prevé la posibilidad de establecer restricciones a la libertad de pensamiento y de expresión a través de la aplicación de responsabilidades ulteriores por el ejercicio abusivo de este derecho"*¹⁵; este pronunciamiento resulta relevante para distinguir entre aquellas manifestaciones protegidas constitucionalmente, como opiniones, críticas o expresiones políticas, incluso aquellas que puedan resultar incómodas o perturbadoras, de aquellas conductas comunicativas que, por su contenido, contexto y finalidad, trascienden la simple emisión de ideas y se convierten en mecanismos que terminan con la promoción, legitimación o convocatoria hacia escenarios de violencia.

En ese mismo sentido, el máximo intérprete de la Constitución Política del Perú, el Tribunal Constitucional, ha desarrollado una posición en sintonía a la anterior precitada, al establecer que los derechos fundamentales deben ser ejercidos dentro de los límites que debe existir frente a la protección de otros bienes que también son protegidos constitucionalmente. Pues bien, en la Sentencia recaída en el Expediente N° 00010-2002-AI/TC, referida a la apología del terrorismo, el Tribunal señaló que *"las libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento mediante la palabra oral o escrita o la imagen, por cualquier medio de comunicación social, sin previa autorización ni censura ni impedimento algunos, bajo las responsabilidades de ley (artículo 2.º, inciso 4), no son absolutas, sino que, por autorización del propio texto*

¹⁵ https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_135_esp.pdf

*constitucional, pueden ser limitadas por ley ("bajo las responsabilidades de ley"). La limitación de estos derechos constitucionales solo se justifica si existen otros valores de igual rango que deben ser protegidos"*¹⁶.

III. PLANTEAMIENTO LEGISLATIVO

Ante la problemática señalada, la presente iniciativa legislativa propone sancionar las conductas comunicativas que todavía no comportan la ejecución material de un delito pero que incrementan el riesgo de violencia en situaciones de crisis política, resultando así del pertinente y adecuado aumento del deber de respuesta del ordenamiento penal; dado que, se requiere una adecuada modificación del Código Penal a las nuevas realidades; en este sentido, dicha propuesta legislativa procura la protección de la vida, de la integridad física, de la seguridad ciudadana, del patrimonio público y privado, y para evitar que estas formas de comunicación sirvan de enrutamiento a la posibilidad de escenarios de violencia.

Sobre ello, en concreto, se propone la modificación del artículo 46 del Código Penal (circunstancias agravantes) e incorpora el artículo 316-B del mismo cuerpo legal, que prevén modalidades agravadas a partir del momento en que la instigación o la apología se realicen mediante medios de comunicación, plataformas digitales, manifestaciones, otras actividades de difusión, etc; asimismo, también se prevé la responsabilidad agravada cuando tales conductas sean llevadas a cabo por funcionarios públicos o servidores públicos, representantes, líderes o dirigentes político, sociales o gremiales, líderes de opinión, comunicadores, creadores de contenido digital, influencers u otras personas con capacidad de convocar al público, evidentemente porque están en condiciones de consolidar, por su propia posición, el alcance y el efecto del mensaje; ahora sobre el artículo 316-B propuesto busca sancionar la promoción, petición, justificación o legitimación de la utilización de artefactos explosivos, incendiarios, productos químicos perjudiciales, u otras formas de ataque potencialmente capaces de perjudicar bienes jurídicos básicos cuando tales conductas dan lugar a un riesgo, en periodos de crisis política y/o conflicto social.

Es así que, la propuesta busca también establecer un supuesto de la delimitación de un punto claro entre el ejercicio legítimo de la libertad de expresión y las conductas que superan el ámbito de su protección constitucional; es ahí que, la acción penal no se funde tan solo en el contenido crítico, político o controvertido de una opinión, sino en su contexto, finalidad, capacidad de influir y en la idoneidad para generar riesgo para derechos fundamentales. Con ello además se pretende otorgar a las instituciones públicas, a las fuerzas del orden y a los operadores de justicia un marco jurídico idóneo para prevenir, investigar y sancionar este tipo de conductas, prescindiendo de las interpretaciones dispares y robusteciendo el orden constitucional y democrático frente a realidades más complejas como las que hemos vivido en tiempos de crisis política.

¹⁶ <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00010-2002-AI.html>

Por lo tanto, la presente pretende una respuesta preventiva y proporcional a las nuevas muestras de la generación de violencia, que se mantienen gracias a las bondades de los medios de comunicación y de las plataformas digitales; empero, dicha respuesta no trata de limitar el debate democrático ni de criminalizar opiniones o críticas o manifestaciones legítimas, sino de establecer límites claros frente a aquellas conductas que propugnen, justifiquen o legitimen el uso de medios violentos, que pudieran poner en peligro derechos fundamentales de la ciudadanía; reforzando además la capacidad del Estado para reaccionar en situaciones de crisis política, garantizando un equilibrio a la hora de la protección de la seguridad ciudadana y del respeto irrestricto de todos los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política y en los Tratados Internacionales.

IV. SECTORES COMPRENDIDOS

4.1 Sector Justicia y Derechos Humanos

- Poder Judicial.
- Ministerio Público.

4.2 Sector Seguridad Ciudadana

- Ministerio del Interior.
- Policía Nacional del Perú.

V. NORMA A SER MODIFICADA

Código Penal	Proposición Legislativa
Artículo 46. Circunstancias de atenuación y agravación [...] 2. Constituyen circunstancias agravantes, siempre que no estén previstas específicamente para sancionar el delito y no sean elementos constitutivos del hecho punible, las siguientes: [...]	Artículo 46. Circunstancias de atenuación y agravación [...] 2. Constituyen circunstancias agravantes, siempre que no estén previstas específicamente para sancionar el delito y no sean elementos constitutivos del hecho punible, las siguientes: [...] (o) Cuando lo realiza mediante cualquier medio de comunicación, plataforma digital, manifestación o acto de difusión, o si el agente es funcionario público, servidor público, representante, líder y/o dirigente político, social y/o gremial, líder de opinión, comunicador, creador de contenido digital, influencer o persona con capacidad de convocatoria pública, la pena que le corresponde

	será dentro del tercio superior del marco penal previsto para el autor."
-	Artículo 316-B. Apología al delito agravado. El que, mediante cualquier medio de comunicación, plataforma digital, manifestación o acto de difusión, promueva, solicite, señale, aliente, justifique o legitime el empleo de artefactos explosivos, incendiarios, sustancias peligrosas o cualquier otro medio idóneo que pueda afectar la vida, integridad física, la seguridad ciudadana o el patrimonio de las personas o del Estado, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de seis años, siempre que dicha conducta genere un riesgo en tiempos de crisis política y/o conflicto social. Si el agente es funcionario público, servidor público o se vale de su cargo o función para realizar dicho delito, se impone, además, la pena de inhabilitación, conforme a los numerales 1, 2, 3 y 6 del artículo 36 del Código Penal.

VI. IMPACTO DE LA FUTURA NORMA LEGAL

6.1 EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN

La proposición legislativa se encuentra plenamente alineado a la Constitución Política, específicamente con el artículo 1 referido a la dignidad humana, en cuanto es obligación del Estado garantizar que toda persona humana sea tratada como un fin en sí mismo y no como un medio. Es así como este derecho compele al Estado a garantizar condiciones mínimas de seguridad que garanticen la convivencia pacífica y tranquila de los ciudadanos, cuidando que no sean sometidos a riesgos contra su vida, integridad y libertad, como consecuencia del actuar de terceros que promueven públicamente la comisión de hechos violentos

Se vincula también con el artículo 2, numeral 1, referido al derecho a la vida y la integridad moral, psíquica y física de las personas y con el artículo 2 numeral 22, que reconoce el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida. Es así, como es obligación del estado prevenir escenarios violentos que puedan incidir negativamente sobre la convivencia social y la seguridad de las personas.

Asimismo, guarda relación con el artículo 2 numeral 4, que garantiza el derecho de las personas a pensar y a expresarse libremente, siempre dentro del marco constitucional. La norma reconoce que los derechos mencionados son pilares de nuestro sistema democrático; sin embargo, también reconoce que esta libertad no es óbice para utilizar mecanismos de comunicación pública para instigar la comisión de actos violentos.

La reforma se mantiene en la misma línea del Código respetando los principios de legalidad, lesividad, proporcionalidad e intervención mínima del derecho penal, en la medida que exige elementos objetivos adicionales para la modificación como es la participación de funcionario público y para la incorporación como es el uso de medios colectivos o plataformas digitales, la creación de peligro concreto e inminente para la vida, integridad o libertad.

Código Procesal Penal. La modificación propuesta tiene incidencia en la investigación penal, particularmente respecto de: (i) La finalidad de la investigación preparatoria prevista en el artículo 321, como forma de reunir elementos de convicción que permitan determinar la existencia del delito y responsabilidad de los autores. (ii) Investigación preliminar prevista en el artículo 330, debido a la necesidad de verificar la existencia del contenido comunicado a través de plataformas digitales y medios colectivos. (iii) Exhibición e incautación de bienes, de acuerdo con lo previsto en los artículos 218 y 220, en la medida que podrían existir pruebas en dispositivos electrónicos o archivos digitales.

Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública. La modificación del Código Penal mantiene vinculación normativa con la citada, específicamente con las prohibiciones éticas que deben respetar los funcionarios públicos y específicamente aquellas que prohíben de utilizar el cargo o la función para promover la comisión de hechos violentos, que refuerzan el deber de responsabilidad del funcionario público.

6.2 ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Desde un análisis de costo-beneficio, la proposición legislativa produce, en sus aspectos más evidentes, los de evitar actitudes violentas y hacer fortalecer la capacidad de respuesta del Estado frente a mensajes que, mediante medios de comunicación, plataformas digitales o espacios públicos, pueden convertirse en mecanismos de inducción colectiva hacia la comisión de actos ilícitos, pues, la falta de una disposición concreta puede propiciar espacios de impunidad para aquellas conductas donde personas con capacidad de influencia pública promueven, justifican o legitiman el

empleo de medios violentos sin ejecutar directamente el delito, pero generando condiciones favorables para su realización.

En referencia a los actores y grupos de interés, la propuesta afecta y tiene una incidencia directa y un impacto de tipo inmediato en las instituciones competentes encargadas de la administración de justicia y la seguridad pública dentro del territorio nacional, en especial el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Ministerio del Interior y la Policía Nacional del Perú, quienes contarán con una herramienta normativa más precisa para identificar, investigar y resolver aquellos casos donde exista una instigación realizada mediante difusión pública o plataformas digitales.

Desde el punto de vista económico, la implementación de la proposición no constituye una afectación al presupuesto del Estado pues no implica la creación de nuevas instituciones ni estructuras administrativas, sino la aplicación de la norma mediante los órganos existentes del sistema de justicia y seguridad ciudadana. Los costos estarían vinculados a la capacitación y adecuación de criterios de actuación de jueces, fiscales y personal policial para garantizar una aplicación uniforme y respetuosa de los derechos fundamentales. Unos beneficios económicos indirectos estarían también relacionados con la reducción de escenarios de violencia que pueden propiciar escenarios que generen daños materiales, afectación de actividades económicas, deterioro del orden público y mayores costos derivados de la atención de hechos violentos consumados propiamente.

Con respecto a los efectos cualitativos, la propuesta permite reforzar la seguridad ciudadana, tomar medidas en defensa de los bienes jurídicos de mayor relevancia y proteger la convivencia pacífica, permitiendo una anticipación de la respuesta frente a mensajes que traspasan el límite de la opinión y que comportan y conllevan a escenarios de riesgos concretos frente a terceras personas. Uno de los principales retos se centra en asegurar que la aplicación de esta norma no alcance expresiones protegidas constitucionalmente, por lo que es imprescindible que la intervención apunte a elementos objetivos como la difusión pública, la clara intencionalidad para la ejecución de actos violentos y la verificación de un peligro concreto e inminente.

En conclusión, el balance costo-beneficio de la proposición legislativa resulta muy favorable dado que los beneficios esperados —mayor protección de la vida, la integridad y la seguridad ciudadana, el fortalecimiento institucional, la reducción de los riesgos de la violencia, y mayor seguridad jurídica— son mayores que los costos que se asocian, en su mayoría.

Para mayor ilustración, se presenta el siguiente cuadro:

Actores o grupo de interés	Costos	Beneficios
Poder Judicial y Ministerio Público	Necesidad de capacitación y adecuación de criterios jurídicos para la aplicación de la nueva figura penal.	Mayor claridad normativa para investigar y resolver casos de instigación mediante difusión masiva.
Ministerio del Interior y Policía Nacional del Perú	Necesidad de capacitación y adecuación de criterios jurídicos para la aplicación de la nueva figura penal. Adaptación de protocolos de prevención e identificación de conductas de riesgo.	Mayor capacidad preventiva frente a escenarios de violencia colectiva.
Funcionarios públicos y autoridades	No genera costos.	Mayor responsabilidad en el ejercicio de funciones públicas.
Estado	Vinculados a capacitación y aplicación normativa.	Reducción potencial de costos derivados de hechos violentos consumados. Fortalecimiento del Estado de Derecho.
Líderes de opinión, dirigentes y creadores digitales	No genera costos.	Mayor seguridad jurídica sobre los límites de la comunicación pública.
Ciudadanía	No genera costos.	Mayor protección de la vida, integridad, libertad y patrimonio frente a riesgos violentos. Mayor convivencia pacífica, seguridad jurídica y confianza en las instituciones públicas.

VII. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente proposición legislativa se encuentra vinculada con las siguientes políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

- Política de Estado I Democracia y Estado de Derecho, que contiene la política N° 7: Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de Derecho. Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana.