

La Congresista de la República, ARLETTE CONTRERAS BAUTISTA, las señoras y señores Congresistas de la República que suscriben el presente de manera multipartidaria, en el pleno ejercicio del derecho a la iniciativa legislativa reconocido en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y el numeral 2) del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la siguiente Ley



PROYECTO DE LEY QUE DECLARA EL 14 DE NOVIEMBRE DE CADA AÑO COMO EL DÍA NACIONAL DE LA CONMEMORACIÓN DE LA GENERACIÓN DEL BICENTENARIO Y DECLARA DE NECESIDAD E INTERÉS PÚBLICO LA CREACIÓN DEL MINISTERIO DE LA JUVENTUD

Artículo 1. Objeto

La presente ley tiene por objeto declarar el 14 de noviembre de cada año como el Día Nacional de la Conmemoración de la Generación del Bicentenario, en reconocimiento a las personas heridas, fallecidas, y a las y los jóvenes quienes, a través del ejercicio de su legítimo derecho a la protesta y manifestación pública, la libertad de expresión y conciencia, y demás derechos conexos defendieron y defienden la democracia y la vigencia de los derechos humanos.

Artículo 2. De la declaración

Declárese el 14 de noviembre de cada año como el Día Nacional de Conmemoración de la Generación del Bicentenario.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA: Acciones para la garantía del derecho a la protesta

Encárguese al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, tomar las medidas necesarias para garantizar el derecho a la protesta y manifestación pública pacífica, así como el reconocimiento de las y los jóvenes que defienden la vigencia de los derechos humanos y la democracia.

SEGUNDA: Declaratoria de necesidad pública e interés nacional

Declárese de necesidad pública e interés nacional la creación del Ministerio de la Juventud, como órgano rector del Poder Ejecutivo encargado de promover el pleno reconocimiento, goce y ejercicio de los derechos de las y los jóvenes en el territorio nacional, así como garantizar su participación activa y efectiva en la vida económica, política, social y cultural del Perú, en igualdad de condiciones y sin ningún tipo de discriminación.

ARLETTE CONTRERAS BAUTISTA
Congresista de la República



The image shows several handwritten signatures in blue ink. At the top center is a large, stylized signature of "ARLETTE CONTRERAS BAUTISTA". Below it, to the left, is a signature of "Paulo" and above it, to the right, is a signature of "Luis". In the center, there is a signature of "Bog. Sergio Bozaín Villanueva". At the bottom, there is a large, sweeping signature that appears to be "F. O." or "F. O. G."

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. DERECHO A LA PROTESTA

El derecho a la protesta, protesta social o manifestación pública es un derecho político que se desprende del derecho a la libertad de expresión, derecho humano y libertad fundamental reconocido y protegido en una serie de instrumentos internacionales en materia de derechos humanos a nivel interamericano, tanto en la Declaración Americana de los Derechos y Obligaciones del Hombre como en la Convención Americana de Derechos Humanos.

El derecho a la protesta, como parte del derecho a la libertad de expresión, involucra una serie de actividades y manifestaciones individuales y colectivas (reunión pacífica, plantón, marcha, etc...) para expresar de manera pública una opinión de apoyo, aprobación, regulación, modificación o eliminación de una medida tomada por una entidad pública o privada, la visibilidad y reconocimiento público de un colectivo, así como exigir el cumplimiento de todos o parte de los derechos humanos y libertades fundamentales.

Para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el informe *Protesta y Derechos Humanos: Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal*, realizado en 2019 por su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, señala que:

"El derecho a la libre manifestación y a la protesta pacífica son elementos esenciales del funcionamiento y la existencia misma del sistema democrático, así como un canal que permite a las personas y a distintos grupos de la sociedad expresar sus demandas, disentir y reclamar respecto al gobierno, a su situación particular, así como por el acceso y cumplimiento a los derechos políticos y los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales."¹

Por lo mencionado, en tanto la protesta social permite demostrar la conformidad o desconformidad de una política, plan, programa, proyecto o norma específica, el derecho a la protesta se convierte en una herramienta legítima de vigilancia y control ciudadano; por ende, un elemento central en la defensa y consolidación de la democracia, así como un promotor del respeto y protección del Estado de derecho y los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales.

Del mismo modo, el derecho a la protesta está estrechamente vinculado al derecho a la libertad de asociación, libertad sindical y derecho a la huelga, derecho a la participación política, derechos económicos, sociales y culturales, el propio derecho a la libertad de expresión y otros derechos. La protesta puede ser desarrollada por asociaciones civiles, organizaciones sin fines de lucro, sindicatos, gremios empresariales, asociaciones de vecinos, partidos políticos, pueblos indígenas, nativos u originarios, campesinos, o afrodescendientes o cualquier otra organización que reivindican el reconocimiento, goce y ejercicio de sus derechos individuales y/o colectivos.

¹ CIDH, Protesta y Derechos Humanos: Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal; OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.22/19 Septiembre 2019.

En la región, el fin democrático del derecho a la protesta, suele ser ejercido como una reacción ante eventos que ponen en peligro la vigencia de los derechos humanos o la estabilidad democrática. De esta manera, las manifestaciones públicas se convierten en importantes actividades de defensa y protección de los compromisos internacionales de los Estados parte del sistema interamericano.

Incluso, la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que, en situaciones de ruptura de orden institucional o inestabilidad del sistema democrático, la protesta social debe ser entendida "no solo en el marco del ejercicio de un derecho sino al cumplimiento del deber de defender la democracia²."

En esa misma línea, tanto el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, así como el Sistema Universal, señalan que los Estados miembros tienen las obligaciones de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos en contextos de protestas. Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado una serie de estándares internacionales en el marco de las mencionadas obligaciones que el Abogado Juan Carlos Ruiz Molleda y bachiller en derecho Álvaro Másquez Salvador resumen de la siguiente manera:

➤ **Obligación de Respetar:**

- ✓ Reconocimiento del principio de presunción de licitud de las protestas;
- ✓ Las restricciones al ejercicio del derecho a la protesta deben estar establecidas en ley;
- ✓ Obligación de los funcionarios públicos de proteger la vida y la integridad de los manifestantes;
- ✓ Prohibición que fuerzas armadas participen en acciones de protección del derecho de protesta;
- ✓ Preferir el diálogo y evitar medidas de fuerza salvo cuando sea absolutamente necesario;
- ✓ El ejercicio del derecho a la protesta no debe estar supeditado a la previa notificación;
- ✓ Obligación de no prohibir por ley las protestas espontáneas;
- ✓ Obligación de no prohibir las contramanifestaciones;
- ✓ Prohibición de realizar actividades de inteligencia contra manifestantes que no estén autorizadas por el juez;
- ✓ No se debe detener a personas por el solo hecho de participar en manifestaciones;
- ✓ Obligación de respetar criterios en el uso de la fuerza;

➤ **Obligación de Proteger y Facilitar:**

- ✓ El deber estatal de no criminalizar a los líderes y participantes de manifestaciones y protestas;

² Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso López Lone Y Otros Vs. Honduras. Sentencia de 5 de octubre de 2015. (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 148 y ss.

- ✓ La máxima restricción de las armas de fuego; la necesidad de protocolos y estructuras de intervención;
- ✓ instancias de interlocución y negociación;

➤ **Obligación de Garantizar:**

- ✓ Obligación estatal de garantizar el ejercicio del derecho a la protesta por grupos sociales vulnerables;
- ✓ Deber de investigar, juzgar y sancionar los abusos contra el ejercicio de la protesta;
- ✓ Investigar los abusos de las fuerzas del orden cuando emplean la fuerza en las protestas;
- ✓ Obligación de prestar atención sanitaria pronta en casos de lesionados por protestas sociales;
- ✓ Respuesta de las autoridades por los excesos³

Vale la pena destacar que la CIDH ha reconocido en diferentes oportunidades que cualquiera que fuere la modalidad de la protesta social, esta debe ser ejercida de forma pacífica y sin armas, y que la presencia de una o un grupo de personas con actitudes violentas que provocan daños a la propiedad pública o privada, **no convierte la protesta en violenta**. Estas personas deben ser identificadas, investigadas y procesadas según el delito de corresponda de forma individual, en concordancia con el derecho penal nacional.

Asimismo, tanto la Comisión como Corte IDH han reiterado que los Estados deben adoptar las medidas necesarias para evitar el desarrollo de actos de violencia y garantizar la seguridad de las personas protestantes, a la vez de asegurar el orden público. De igual manera, para que el uso de la fuerza se encuentre justificado, se deberán satisfacer los **principios de excepcionalidad, legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad**.

Finalmente, en el informe *Protesta y Derechos Humanos*, la CIDH recuerda que "es esencial que en todos los niveles y agencias los Estados respeten y garanticen que nadie será criminalizado por ejercer los derechos a la libertad de expresión, reunión y asociación en el contexto de manifestaciones y protestas; así como tampoco será objeto de amenazas, hostigamiento, violencia, persecución o represalias por participar en protestas" (párrafo 333).

MARCHAS NACIONALES Y VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA PROTESTA

El 09 de noviembre de 2020, el Congreso de la República aprobó la vacancia del ex Presidente Martín Vizcarra Cornejo, hecho que generó una grave inestabilidad política y motivó extensas manifestaciones públicas en todo el país, con ello, una respuesta ampliamente represiva del Gobierno del Presidente del Congreso y entonces Presidente interino del Perú, Manuel Merino de Lama, ante el legítimo derecho a la protesta social pacífica de las ciudadanas y ciudadanos peruanos a nivel nacional.

³ Enfoque de Derecho, Los estándares internacionales del sistema interamericano de derechos humanos de protección a las personas que ejercen el derecho a la protesta: A raíz de las restricciones de reunión y protesta por el Estado de Emergencia hacia las comunidades campesinas, 20 de abril de 2019.

En ese contexto, el 10 de noviembre de 2020, se registraron detenciones a personas menores de edad por parte de los efectivos de la Policía Nacional del Perú, entre ellas, la menor de iniciales A.L.A.E, de 14 años, retenida por largas horas en la Comisaría de Alfonso Ugarte, Lima, vulnerando el principio imperativo de interés superior del niño, esto a pesar de que, el Ministerio del Interior y la Defensoría del Pueblo realizaron exhortaciones a los fiscales y autoridades del gobierno a adoptar las medidas necesarias que garanticen el derecho a la libertad de expresión de las personas para asegurar su vida e integridad.

El 12 de noviembre, según la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, registraron personas desaparecidas y 13 personas heridas durante la protesta nacional, 3 con heridas graves y 10 con heridas leves; entre ellos, Percy Pérez Shaquiam (26), quien logró ser internado de gravedad en un Hospital local y con pronóstico reservado, luego de recibir un PAF por parte de un agente policial. Del mismo modo, Rubén Guevara (27), con el rostro desfigurado y con posibilidad de lesiones permanentes en el ojo izquierdo, a causa de perdigón a menos de 10 metros, además de periodistas que cubrían las manifestaciones con heridas abiertas en diferentes partes del cuerpo.

Asimismo, el 14 de noviembre, alrededor de las 7:00pm, durante la manifestación nacional en Cercado de Lima, se ha realizado una fuerte represión de la Policía Nacional del Perú hacia los protestantes por medio de bombas lacrimógenas y disparo de perdigones, generando más de 100 personas heridas y la muerte de dos personas; ellos eran, Jack Bryan Pintado Sánchez (22 años), quien llegó sin vida al hospital Guillermo Almenara a las 8:00pm tras recibir al menos once impactos de restos de perdigones de plomo (Dos en el cráneo, en la cara, en el cuello y en el brazo)⁴, y Jordan Inti Sotelo Camargo (24 años), quién recibió al menos cuatro impactos de perdigones durante la represión de la policía⁵.

Las mencionadas respuestas estatales configuran como violaciones de los derechos humanos al limitar y restringir de manera arbitraria el legítimo derecho a la protesta y manifestación pública pacífica de las y los ciudadanos, y, por ende, un claro incumplimiento por parte del Estado de su deber de respetar y garantizar el derecho a la protesta, así como el derecho a la vida e integridad física de las personas protestantes.

El Estado peruano, como parte de la Convención Americana de Derechos Humanos, tiene el deber de respetar y garantizar los derechos humanos, así como adoptar acciones específicas para garantizar el pleno goce y ejercicio de los derechos y libertades fundamentales. De esta manera, cualquier limitación a los derechos involucrados en las protestas sociales no deben ser contrarias a la ley nacional, ademáns de los principios legítimos reconocidos en el Pacto de San José, y siempre que resulten estrictamente necesarias y proporcionales para proteger la propia Convención Americana, de acuerdo a los estándares e instrumentos interamericanos de derechos humanos.

Asimismo, la CIDH ha señalado en reiteradas oportunidades que los Estados están obligados a asegurar que la Policía Nacional y las fuerzas del orden siempre intervengan

⁴ La República, Necropsia revela que a Bryan Pintado le dispararon proyectiles de plomo y no de goma, 15 de noviembre de 2020.

⁵ Ojo Público, Perú: Las víctimas de la violenta represión policial de un gobierno ilegítimo, 15 de noviembre.

durante el desarrollo de las manifestaciones para proteger la vida y la integridad de las personas protestantes, absteniéndose a violar sus derechos humanos, además de investigar, identificar y sancionar a las personas que promotoras o responsables de cualquier acto de violencia y uso abusivo de la fuerza, sean actores estatales o no estatales.

En ese sentido, durante las protestas nacionales, el Estado Peruano habría incumplido con su obligación internacional de asegurar el ejercicio de los derechos humanos en contextos de protestas, incluso, por medio de graves violaciones a los derechos humanos al utilizar las fuerzas de orden para reprimir brutalmente a las personas protestantes, causar lesiones y las muertes de dos jóvenes, por lo que sería pasible de responsabilidad internacional como Estado suscrito al Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

DÍA DE LA CONMEMORACIÓN DE LA GENERACIÓN DEL BICENTENARIO

El establecer lugares, fechas especiales, símbolos de memoria contribuyen significativamente a recordar sucesos o acontecimientos que marcaron ineludiblemente un antes y un después en la historia de una nación. Estas relaciones sociales pueden ser causadas por procesos traumáticos y dolorosos en la historia, como los ocurridos durante el contexto de marchas nacionales por la última vacancia presidencial.

El establecer una fecha conmemorativa promueve el derecho a la verdad, memoria y justicia de las familias víctimas de violaciones a los derechos humanos, en este caso, de los familiares de los jóvenes fallecidos, al alentar que el Estado peruano cumpla con su obligación de proporcionar información veraz, oportuna y completa a sus familiares y a la sociedad en su conjunto sobre las circunstancias en que se cometieron los crímenes, así como las autoridades responsables directas, indirectas y políticas de los hechos ocurridos (**derecho a la verdad**).

Asimismo, destinar un día a recordar el contexto político de los fallecimientos, contribuye a la toma de conciencia y reflexión ciudadana de las actuales y futuras generaciones, así como de las autoridades estatales sobre la mala actuación política y policial del Gobierno durante las marchas del año 2020, que ocasionaron graves violaciones de derechos humanos del Estado Peruano, a manera de evitar su repetición durante el goce y ejercicio de los derechos políticos, en especial, el derecho legítimo a la protesta para la defensa del Estado de derecho y el orden democrático (**derecho a la memoria**).

De igual manera, fijar una fecha para recordar los penosos hechos de violencia estatal que emergieron la llamada "Generación del Bicentenario" evita la impunidad y promueve que se establezcan y/o determinar responsabilidades y sanciones por las acciones u omisiones del Estado Peruano en el marco de su obligación internacional de respetar, proteger, promover y garantizar el pleno disfrute y ejercicio de todos los derechos humanos en contextos de protestas, de esta manera, asegurar la justicia y reparación de las familias de las víctimas (**derecho a la justicia**).

En ese sentido, la recordación de las muertes en las marchas permite reconocer, visibilizar y solidarizarse con las familias deudas y todas las personas heridas en las manifestaciones sociales del año 2020, a la vez reconocer la importancia del derecho a la protesta social pacífica como elemento central en la defensa y protección de la democracia. De esta manera, se promueve el ejercicio a la participación política y

ciudadana, la vigilancia social a los asuntos públicos y otros derechos civiles y políticos en momentos de inestabilidad política y de riesgos al orden constitucional y democrático.

En ese sentido, el destinar una fecha del calendario para recordar el surgimiento de la "Generación del Bicentenario", constituye una fuerte herramienta pedagógica, que, contribuyen a que las presentes y futuras generaciones logren repensar, recuperar y transmitir lo sucedido, de este modo, promover que el Estado y la ciudadanía tomen las medidas correctivas y acciones necesarias para prevención y control de futuras violaciones a los derechos humanos como resultado de protestas sociales.

MINISTERIO DE LA JUVENTUD

Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática, para el año 2021, el Perú contará con 8 millones 512mil 764 jóvenes, quienes representarán el 25.68% de la población nacional, es decir, en el país, casi un tercio de la población es joven. Sin embargo, a pesar de su gran proporción, las personas jóvenes poseen preocupantes indicadores de desigualdad y pobreza, que las coloca en una situación de vulnerabilidad.

Un estudio de la SENAJO y UNFPA⁶, muestra que en los últimos quince años, la pobreza monetaria extrema en personas jóvenes ha disminuido en menos de la mitad de esta población. Sin embargo, 1 de cada 5 jóvenes aún se encuentra en pobreza. De manera más específica, existe una mayor cantidad de jóvenes mujeres que se encuentran en situación de pobreza si se les compara con sus pares varones. De igual manera, las y los jóvenes rurales poseen los indicadores más preocupantes, de manera particular, aquellos que se encuentran entre los 15 y los 19 años. (SENAJO, UNFPA; 2016)

En materia de educación, las y los jóvenes de la actualidad poseen la tasa de analfabetismo más baja de la historia peruana (aproximadamente 1%). En los últimos años, ha existido un crecimiento de adolescentes y jóvenes que asisten a instituciones educativas de educación básica, regular y superior, sobre todo, en el caso de mujeres adolescentes y jóvenes. Sin embargo, hasta el momento, una cuarta parte de adolescentes de 15 y 16 años no logra asistir a la educación secundaria y el ingreso a institutos superiores o universidades continúan siendo reducida (SENAJO, UNFPA; 2016).

Por otro lado, en Perú, las y los jóvenes suelen ser vistos como personas en proceso de aprendizaje o en etapa de desarrollo, e incluso como problema y vinculados a actividades delictivas o por fuera de la ley, un enfoque que suele ser fortalecido por los medios de comunicación y no contribuye a promover su condición de sujetos de derechos y agentes de cambio en el fortalecimiento de la democracia y la defensa de los derechos humanos, por medio el ejercicio pleno de la ciudadanía. Por ejemplo, la presencia de las y los jóvenes al interior de los partidos políticos ha ido disminuyendo considerablemente con los años. Mientras que en el 2006 los jóvenes representaban casi el 23% de los afiliados, en el 2019 este porcentaje apenas superó el 7%⁷.

En ese sentido, la propuesta de **creación de un Ministerio de la Juventud** como un ente rector de las políticas de juventud no solo contribuirá a fortalecer los esfuerzos del Estado peruano en la reducción de las aún desigualdades de las y los jóvenes frente al

⁶ SENAJO Y UNFPA, Informe Nacional de las Juventud en el Perú, 2015

⁷ Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana (JNE). Juventud, democracia y política. Lima, 2013.

resto de la población, sino también al empoderamiento de las juventudes peruanas como elementos centrales en el fortalecimiento de la democracia y el Estado de derecho, tal como lo han demostrado en las últimas marchas nacionales.

EFFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa no modifica ninguna norma, por el contrario, fortalece el goce y ejercicio de los derechos civiles y políticos en cumplimiento de la Constitución Política del Perú y los tratados internacionales de derechos humanos que el Estado peruano es parte y ha ratificado.

Asimismo, la iniciativa legislativa promueve el derecho a la protesta, la protección del derecho a la salud y el derecho a la integridad física, psíquica y moral, así como el derecho a la memoria, justicia y reparación de las familias víctimas de la actuación estatal durante las manifestaciones del año 2020 para las garantías de no repetición.

ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La aprobación de la presente iniciativa legislativa no ocasiona ni mucho menos constituye un gasto adicional en detrimento del erario nacional, toda vez que el proyecto de ley es declarativo, por el contrario, su expedición promoverá la recordación de los penosos hechos ocurridos en la marchas nacionales del 2020, el tributo a las y los jóvenes del Perú que valientemente ejercieron su derecho legítimo a la protesta durante la crisis política del año 2020, así como la promoción de otros derechos civiles y políticos en Perú para el fortalecimiento de la democracia.