



Proyecto de Ley № 1378/2016-CR

Las/los Congresistas de la República que suscriben, a propuesta de la congresista Indira Isabel Huilca Flores y Marisa Glave Remy del Grupo Parlamentario Frente Amplio por la Justicia, Vida y Libertad, y de los congresistas Alberto De Belaunde De Cárdenas y Carlos Bruce Montes de Oca del Grupo Parlamentario Peruanos Por el Kambio, en ejercicio del derecho a iniciativa en la formulación de leyes que les confieren el artículo 107º de la Constitución Política del Perú y los artículos 74º y 75 del Reglamento del Congreso de la República, ponen a consideración del Congreso de la República el siguiente proyecto de ley:

PROYECTO DE LEY PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA LUCHA CONTRA LOS CRÍMENES DE ODIO Y LA DISCRIMINACIÓN



Artículo 1. Objeto de la Ley

La ley tiene por objeto fortalecer la lucha contra los crímenes de odio y la discriminación basada en motivos raciales, religiosos, nacionalidad, edad, sexo, orientación sexual, identidad de género, idioma, identidad étnica o cultural, indumentaria, opinión, nivel socio económico, condición migratoria, discapacidad, condición de salud, factor genético, filiación, o cualquier otro motivo, para lo cual se proponen medidas de política pública y reformas normativas.

Artículo 2. Capacitación a operadores/as de justicia y comunidad jurídica

El Poder Ejecutivo capacitará a la Policía Nacional del Perú para el adecuado tratamiento de las denuncias por las faltas y delitos cometidos por motivos de discriminación, con especial énfasis en aquella que tenga por causa la orientación sexual y la identidad de género.

La misma obligación se extiende a la Academia de la Magistratura, la Escuela del Ministerio Público, el Centro de Investigaciones Judiciales del Poder Judicial, el Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional, y el Centro de Estudios en Justicia y Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos que incorporarán dentro de sus programas de capacitación, cursos respecto de los supuestos contemplados en la presente Ley.

Artículo 3. Campañas informativas a la población

Dentro de la política de promoción de los derechos humanos, el Poder Ejecutivo incluirá en sus campañas publicitarias periódicas dirigidas a la población información sobre las faltas y delitos por motivos de discriminación para su oportuna denuncia, y mensajes contra toda forma de discriminación.



Artículo 4. Generación de información

El Poder Ejecutivo, particularmente a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, realizarán estudios sobre la prevalencia de la violencia y la discriminación.

Artículo 5. Registro de crímenes por discriminación

El Ministerio Público registrará los casos de crímenes por motivos de discriminación como parte del Observatorio de la Criminalidad. El Poder Ejecutivo solicitará periódicamente información sobre el particular a la Policía Nacional del Perú, el Ministerio Público y el Poder Judicial.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS MODIFICATORIAS

PRIMERA. Modificación del Código Penal

Modifiquese los artículos 22 y 323 del Código Penal, en los siguientes términos:

"Artículo 22.- Responsabilidad restringida por la edad

Podrá reducirse prudencialmente la pena señalada para el hecho punible cometido cuando el agente tenga más de dieciocho y menos de veintiún años o más de sesenta y cinco años al momento de realizar la infracción, salvo que haya incurrido en forma reiterada en los delitos previstos en los artículos 111, tercer párrafo, y 124, cuarto párrafo.

Está excluido el agente integrante de una organización criminal o que haya incurrido en delito de violación de la libertad sexual, homicidio calificado, homicidio calificado por la condición oficial del agente, feminicidio, sicariato, conspiración para el delito de sicariato y ofrecimiento para el delito de sicariato, extorsión, secuestro, robo agravado, tráfico ilícito de drogas, terrorismo, terrorismo agravado, apología, genocidio, desaparición forzada, tortura, atentado contra la seguridad nacional, traición a la Patria u otro delito sancionado con pena privativa de libertad no menor de veinticinco años o cadena perpetua o agravado por móvil discriminatorio".

"Artículo 323.- Discriminación e incitación a la discriminación

El que, por sí o mediante terceros, realiza actos de distinción, exclusión, restricción o preferencia que anulan o menoscaban el reconocimiento, goce o ejercicio de cualquier derecho de una persona o grupo de personas reconocido en la ley, la Constitución o en los tratados de derechos humanos de los cuales el Perú es parte, basados en motivos raciales, religiosos, nacionalidad, edad, sexo, orientación sexual, identidad de género, idioma, identidad étnica o cultural, indumentaria, opinión, nivel socio económico, condición migratoria, discapacidad,

CONGRESO DE LA REPÚBLICA



"Decenio de las personas con discapacidad en el Perú" "Año del Buen Servicio a la Ciudadanía"

condición de salud, factor genético, filiación, o cualquier otro motivo, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de dos ni mayor de tres años, o con prestación de servicios a la comunidad de sesenta a ciento veinte jornadas.

Si el agente actúa en su calidad de servidor civil, o se realiza el hecho mediante actos de violencia física o mental, a través de internet u otro medio análogo, la pena privativa de libertad será no menor de dos ni mayor de cuatro años e inhabilitación conforme a los numerales 1 y 2 del artículo 36."

SEGUNDA. Incorporación al Código Penal

Incorpórese el artículo 46-F al Código Penal, en los siguientes términos:

"Artículo 46-F. Circunstancia agravante cualificada por discriminación

La pena es aumentada hasta en un tercio por encima del máximo legal fijado para la falta o el delito, cuando se ejecute bajo móviles de intolerancia o discriminación, tales como el origen, raza, religión, sexo, orientación sexual, identidad de género, factor genético, filiación, edad, discapacidad, idioma, identidad étnica y cultural, indumentaria, opinión, condición económica, o de cualquier otra índole. En este caso, la pena privativa de libertad no puede exceder los treinta y cinco años, salvo que el delito se encuentre reprimido con pena privativa de libertad indeterminada, en cuyo caso se aplica esta última.

La agravante prevista en el primer párrafo es inaplicable cuando esté establecida como tal en la ley penal".

TERCERA. Modificación del Código Procesal Constitucional

Modifíquese el inciso primero del artículo 37 del Código Procesal Constitucional, en los siguientes términos:

- "Artículo 37.- Derechos protegidos El amparo procede en defensa de los siguientes derechos:
- 1) De igualdad y de no ser discriminado por motivos raciales, religiosos, nacionalidad, edad, sexo, orientación sexual, identidad de género, idioma, identidad étnica o cultural, indumentaria, opinión, nivel socio económico, condición migratoria, discapacidad, condición de salud, factor genético, filiación, o cualquier otro."



<u>CUARTA</u>. Modificación de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor

Modifíquese el primer inciso del artículo 38 del Código de Protección y Defensa del Consumidor, en los siguientes términos:

Artículo 38.- Prohibición de discriminación de consumidores

38.1 Los proveedores no pueden establecer discriminación alguna por motivos raciales, religiosos, nacionalidad, edad, sexo, orientación sexual, identidad de género, idioma, identidad étnica o cultural, indumentaria, opinión, nivel socio económico, condición migratoria, discapacidad, condición de salud, factor genético, filiación, o cualquier otro, respecto de los consumidores, se encuentren estos dentro o expuestos a una relación de consumo.

QUINTA. Modificación del artículo 2 de la Ley 26772, Ley que Dispone que las ofertas de empleo y acceso a medios de formación educativa no podrán contener requisitos que constituyan discriminación, anulación o alteración de igualdad de oportunidades o de trato

Modifíquese el artículo 2 de la Ley 26772, en los siguientes términos:

"Artículo 2.- Se entiende por discriminación, la anulación o alteración de la igualdad de oportunidades o de trato, en los requerimientos de personal, a los requisitos para acceder a centros de educación, formación técnica y profesional, que impliquen un trato diferenciado basado en motivos raciales, religiosos, nacionalidad, edad, sexo, orientación sexual, identidad de género, idioma, identidad étnica o cultural, indumentaria, opinión, nivel socio económico, condición migratoria, discapacidad, condición de salud, factor genético, filiación, o cualquier otro."

<u>SEXTA</u>. Modificación del Decreto Supremo Nº 003-97-TR, Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728

Modifíquese los artículos 29 y 30 del Decreto Supremo Nº 003-97-TR, Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral:

"Artículo 29.- Es nulo el despido que tenga por motivo:

d) La discriminación por causas raciales, religiosas, nacionalidad, edad, sexo, orientación sexual, identidad de género, idioma, identidad étnica o cultural, indumentaria, opinión, nivel socio



económico, condición migratoria, discapacidad, condición de salud, factor genético, filiación, o cualquier otro."

"Artículo 30.- Son actos de hostilidad equiparables al despido los siguientes:

f) Los actos de discriminación por motivos raciales, religiosos, nacionalidad, edad, sexo, orientación sexual, identidad de género, idioma, identidad étnica o cultural, indumentaria, opinión, nivel socio económico, condición migratoria, discapacidad, condición de salud, factor genético, filiación, o cualquier otro."



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley busca fortalecer la lucha contra los crímenes de odio y la discriminación basada en motivos raciales, religiosos, nacionalidad, edad, sexo, orientación sexual, identidad de género, idioma, identidad étnica o cultural, opinión, nivel socio económico, condición migratoria, discapacidad, condición de salud, factor genético, filiación, o cualquier otro motivo, para que lo que se proponen medidas de política pública y reformas normativas.

Nace como una iniciativa conjunta de las/los cuatro congresistas proponentes para contrarrestar los efectos de la derogación, aprobada por el Pleno del Congreso con fecha 4 de mayo de 2017, de dos reformas penales sobre la materia establecidas en el Decreto Legislativo 1323, que fortalece la lucha contra el feminicidio, la violencia familiar y la violencia de género, pero trasciende ese ámbito y regula acciones positivas del Estado frente a los crímenes de odio y la discriminación.

1. ANÁLISIS Y FUNDAMENTACIÓN

Es de absoluta importancia articular la respuesta jurídica contra todo tipo de discriminación. Las relaciones sociales no son solo machistas, sino racistas, xenófobas, homofóbicas y transfóbicas, todo en conjunto, y eso fundamenta que el discurso antidiscriminatorio se vincule a un conjunto amplio de sus expresiones. Existen diversas expresiones de violencia basadas en razones de discriminación, basadas en prejuicios¹.

El concepto de crímenes de odio alude a "una conducta violenta motivada por prejuicios", "una conducta hostil que se produce como consecuencia de percepciones negativas hacia personas que son apreciadas como diferentes". Estos hechos de violencia le indican "a las personas que pertenecen a la categoría social de las víctimas" que ellas/os "o sus bienes son pasibles de hostilidad por el hecho de su identidad"².

En el Derecho comparado "los crímenes de odio se han penalizado en general como cláusulas generales para el incremento de penas [...] [y] [u]n ejemplo de ellos es el artículo 22, inciso 4, del Código Penal español, que incluye como circunstancia que agrava la responsabilidad criminal el hecho de 'cometer el delito por motivos racistas, antisemitas u otra clase de discriminación referente a la ideología, religión o creencias de la víctima, la etnia, raza o nación a la que

¹ RAMÍREZ HUAROTO, Beatriz. "Cuando la muerte se explica por el género. Problematizando la tipificación del feminicidio/femicidio". Trabajo elaborado para la Mesa de Debate Internacional sobre feminicidio/femicidio organizada por el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer - Cladem, realizada en la ciudad de Rosario, Argentina, los días 19 y 20 de mayo de 2011. Una versión aparece publicada en *Gaceta Constitucional*, N° 45, pp. 353-360.

² *Ídem*, p. 356 en que se cita dos trabajos de María Mercedes Gómez: "Violencia por prejuicio". En: MOTTA, Cristina y SÁEZ, Macarena (editoras). *La mirada de los jueces. Sexualidades diversas en la jurisprudencia latinoamericana*. Tomo 2. Bogotá: Siglo del Hombre, American University Washington College of Law, Center for Reproductive Rights, pp. 89-190, y "Los usos jerárquicos y excluyentes de la violencia". En: CABAL, Luisa y MOTTA, Cristina (compiladoras). *Más allá del Derecho. Justicia y género en América Latina*. Bogotá: Siglo del Hombre, Center for Reproductive Rights, Universidad de los Andes, pp. 19-55.



pertenezca, su sexo, orientación o identidad sexual, la enfermedad que padezca o su discapacidad"³. Esta es la fórmula que se propone en el presente proyecto de ley con la incorporación del artículo 46-F al Código Penal de forma que las diferentes faltas y delitos que se comentan con móvil de intolerancia o discriminación se sancionen con penas de hasta un tercio por encima del máximo legal fijado (segunda disposición complementaria modificatoria).

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) usa también el concepto de *crímenes de odio* para caracterizar la violencia contra las personas LGBT, siguiendo la terminología acuñada en los Estados Unidos en 1990. Emplea también la categoría "violencia por prejuicio" que "es un concepto que apunta a una comprensión de la violencia como un fenómeno social, en contraposición con la violencia entendida como un hecho aislado"; "constituyen racionalizaciones o justificaciones de reacciones negativas, por ejemplo, frente a expresiones de orientaciones sexuales o identidades de género no normativas". Se trata de una violencia que "requiere de un contexto y una complicidad social, se dirige hacia grupos sociales específicos".

El informe temático especial de la Comisión Interamericana respecto de la discriminación que tiene su base en la orientación sexual y la identidad de género -dos de los motivos prohibidos de discriminación que más resistencias enfrentan en general- resalta que "muchas manifestaciones de esta violencia están basadas en el deseo del perpetrador de "castigar" dichas identidades, expresiones, comportamientos o cuerpos que difieren de las normas y roles de género tradicionales".

Debe considerarse que no todos los actos de violencia pueden ser calificados como crimen de odio o violencia por prejuicio y, por ello, "es difícil determinar cuándo los actos de violencia [...] son motivados por el prejuicio" de forma que "tal determinación requiere de una investigación exhaustiva de las razones que motivaron la violencia, llevada a cabo en cumplimiento del deber de debida diligencia". Son indicadores que revelan la posible comisión de crímenes de odio "las características del crimen que reflejen prejuicios, el que la víctima sea relacionable con un grupo o colectividad determinado, que el perpetrador perciba diferencias con la víctima que le generan hostilidad; y la percepción que tengan las víctimas sobrevivientes y los testigos sobre el crimen". En atención a esto es que la presente propuesta legislativa incluye en su articulado la obligación del Poder Ejecutivo y otras entidades públicas de capacitar a las operadoras y operadores del sistema de justicia y la comunidad jurídica al respecto (artículo 2), pero también a la población en general (artículo 3), lo que

³ *Ídem*, p. 357.

⁴ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América*. OAS/Ser.L/V/II.rev.2 Doc. 36, 12 noviembre 2015, numeral 42.

⁵ Ídem, numeral 44.

⁶ Ídem, numeral 25.

⁷ *Ídem*, numeral 45.

⁸ RAMÍREZ HUAROTO, Beatriz. Ob. cit., p. 356.

va acompañado con la generación de evidencia sobre la problemática de los crímenes de odio y la discriminación (artículo 4) y la necesidad de un registro de los casos investigados y denunciados en las diferentes entidades del sistema de justicia (artículo 5).

La CIDH "ha enfatizado el vínculo entre discriminación y violencia contra las personas LGBT señalando que el concepto de prejuicio por orientación sexual, identidad de género o expresión de género constituye una herramienta para la comprensión de la violencia contra las personas LGBT, ya que permite identificar el contexto social en el que se manifiesta dicha violencia" 9. La violencia es, de acuerdo al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, una forma de discriminación 10.

Cabe mencionar que se ha recomendado al Estado peruano "asegurar la aplicación efectiva de las disposiciones legales que reflejan las obligaciones del Estado parte en virtud del Pacto en relación con el principio de no discriminación"¹¹. Diversas investigaciones dan cuenta de la existencia de actos violentos cometidos por móviles discriminatorios de diversa índole. Por ejemplo, sobre móvil racista diversos estudios señalan que la discriminación hacia la población afroperuana sucede en distintos espacios de nuestra sociedad; así, un estudio halló que el 54.5% de personas afroperuanas percibe que es discriminada y agredida verbalmente en la calle, mientras que el 44.6% percibe que es marginado en locales de consumo y el 39% en su centro de labores¹². Asimismo, sobre móvil de orientación sexual e identidad de género una investigación ha documentado 8 casos de asesinatos contra personas gays y trans, y 19 casos de agresiones físicas y psicológicas a gays, lesbianas, trans y bisexuales 13; sobre las mismas variables, otra investigación señaló que el 88.1% de las personas violentadas no hizo denuncia alguna de la vulneración de sus derechos14 15.

Por otro lado, la adición de motivos expresamente prohibidos de discriminación es acorde a la Constitución. Como ha señalado el Tribunal Constitucional, la igualdad constitucional implica el "reconocimiento de un derecho a no ser discriminado por razones proscritas por la propia Constitución (origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica) o por otras ("motivo" "de

⁹ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Ob. cit., numeral 43.

¹⁰ Entre otros, CEDAW/C/GC/19, párr. 6-24, estándar que ha sido recogido también en las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

¹¹ COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS. CCPR/C/PER/CO/5, párr. 7.

¹² MINISTERIO DE CULTURA. Estudio Especializado sobre Población Afroperuana. Lima: Ministerio de Cultura y GRADE, 2015, pp. 77-78.

¹³ RED PERUANA TLGB y PROMSEX. *Informe anual sobre derechos humanos de personas trans, lesbianas, gays y bisexuales en el Perú 2015-2016.* Lima: Promsex, 2016, pp. 52-59.

¹⁴ NO TENGO MIEDO. Estado de violencia. *Diagnóstico de la situación de personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero, intersexuales y queer en Lima Metropolitana*. Lima: No tengo Miedo, 2014, p. 30.

¹⁵ Información extraída del informe elaborado por el despacho de la congresista Indira Huilca Flores respecto de los decretos legislativos emitidos por el Poder Ejecutivo y que fuera remitido a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República mediante Oficio Nº 119-2016-2017/IIHF-CR de fecha 31 de enero de 2017.



cualquier otra índole") que jurídicamente resulten relevantes" ¹⁶. El Tribunal ha sido claro al afirmar que aunque el artículo 2.2 de la Constitución no mencione de forma expresa a cierto grupo de personas como uno que "merece una especial protección constitucional frente a supuestos de discriminación", "es posible afirmar que, de la expresión "de cualquier otra índole", el constituyente ha deseado elaborar una cláusula de carácter indeterminado que sea pasible de amoldarse a los tiempos y que pueda reconocer nuevos supuestos de especial tutela" ¹⁷. De forma adicional, debe tenerse en cuenta que todas las categorías que aparecen en los listados del Decreto Legislativo -origen, raza, religión, nacionalidad, sexo, orientación sexual, identidad de género, factor genético, filiación, edad, discapacidad, idioma, identidad étnica y/o cultural, indumentaria, opinión, condición o nivel socio económico, condición migratoria, condición de salud o cualquier otro motivo- forman parte de los estándares normativos nacionales ¹⁸ e internacionales ^{19 20}.

En relación a este desarrollo respecto de los motivos prohibidos de discriminación es que el presente proyecto de ley propone que diferentes clausulas emblemáticas de no discriminación vigentes actualmente enumeren de forma expresa un amplio catálogo de categorías de forma que se facilite la aplicación de sus alcances. Como se ha mencionado, solamente se trata de hacer explícito algo que está vigente a la fecha de acuerdo a la interpretación hecha por el Tribunal Constitucional, supremo intérprete de nuestra Constitución; la consignación expresa se da con fines de facilitar y promover así su aplicación en general para el sistema de justicia y la población en general.

En este sentido es que se propone reformas al artículo 323 del Código Penal sobre delito de discriminación (primera disposición complementaria modificatoria), a la circunstancia agravante cualificada por discriminación actualmente regulada en el artículo 46.2.d del Código Penal y que se propone consignar de forma autónoma para que la pena se eleve por encima del máximo legal fijado en cada caso (segunda disposición complementaria modificatoria); en el artículo sobre vulneraciones a la igualdad para la procedencia del proceso de amparo (tercera disposición complementaria modificatoria); en la cláusula de prohibición de discriminación en el ámbito del consumo (cuarta disposición complementaria modificatoria); en la ley sobre ofertad de empleo y acceso a formación educativa (quinta disposición

¹⁶ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ. Sentencia de 16 de abril de 2014, recaída en el Expediente N° 02437-2013-PA/TC, fundamento 5.

 $^{^{17}}$ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ. Sentencia de 21 de agosto de 2014, recaída en el Expediente N° 01153-2013-PA/TC, fundamento 4.

¹⁸ A modo de ejemplo, la categoría de edad está reconocida en la Ley N° 30490, artículo 5.1.b), la de orientación sexual en la Ley N° 28237, artículo 37.1, y la de identidad de género en la sentencia del Tribunal Constitucional en el Expediente N° 06040-2015-PA/TC, fundamento 14.

¹⁹ A modo de ejemplo, sobre la diversidad de motivos prohibidos de discriminación ver COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. Observación General Nº 20 (2009), párr. 15-35.

²⁰ Información extraída del informe elaborado por el despacho de la congresista Indira Huilca Flores respecto de los decretos legislativos emitidos por el Poder Ejecutivo y que fuera remitido a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República mediante Oficio Nº 119-2016-2017/IIHF-CR de fecha 31 de enero de 2017.

complementaria modificatoria) y en las normas sobre nulidad de despido y actos de hostilidad en el régimen laboral privado (sexta disposición complementaria modificatoria).

2 EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El presente proyecto de ley propone fortalecer las obligaciones del Estado peruano para la lucha contra los crímenes de odio y la discriminación en los planos de las/os operadoras/es de justicia y comunidad jurídica, la población en general, la generación de información y el registro de los crímenes por discriminación.

Asimismo, se modifica el Código Penal en tres extremos: se modifica la responsabilidad restringida por edad, y la definición del delito de discriminación, y se incorpora un agravante específico para que el móvil discriminatorio tenga una pena por encima del máximo legal. Asimismo, se plantean modificaciones a los artículos 37 del Código Procesal Constitucional, artículo 38 del Código de Protección y Defensa del Consumidor, artículo 2 de la Ley N° 26772 sobre ofertas de empleo y acceso a medios de formación educativa, y los artículos 29 y 30 del TUO de la Ley sobre Productividad y Competitividad Laboral, Decreto Legislativo N° 728.

3 ANALISIS COSTO-BENEFICIO

El presente proyecto por su naturaleza y alcances no genera costo adicional alguno para el erario nacional pues las propuestas se realizan como parte de los mandatos de las diferentes entidades públicas y sus presupuestos.

Se espera como beneficio de la norma una mejora en la respuesta estatal frente a la violencia y otras formas de discriminación. La especificidad de diversos motivos prohibidos de discriminación en la legislación es una forma de mejorar su aplicación por parte de la comunidad en general y del quienes son parte del sistema de justicia en particular.

Lima, 11 de mayo de 2017 IIHF/BMLRH