

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### DECRETO SUPREMO QUE APRUEBA EL PROTOCOLO DE ACTUACIÓN INTERINSTITUCIONAL PARA LA COORDINACIÓN Y ATENCIÓN A PERIODISTAS Y COMUNICADORES SOCIALES EN EL CONTEXTO DE ALTERACIÓN AL ORDEN PÚBLICO

#### I. ANTECEDENTES

El rol fundamental de la prensa hace posible que la sociedad en conjunto esté al tanto de hechos noticiosos y opiniones de toda índole; además de convertirse en un factor esencial en la lucha contra la corrupción y contribuir a hacer frente a otros hechos contrarios al ordenamiento jurídico.

Así, los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos han considerado relevante que la prensa actúe con plena libertad e independencia, sin ningún tipo de injerencias, de forma plural, recogiendo y difundiendo las más variadas ideas e informaciones, como garantía del goce de ambas libertades. Además, han resaltado que todo hombre y mujer de prensa debe gozar de una protección especial que permita el desempeño cabal de su profesión especialmente cuando esta se relaciona con asuntos de interés público<sup>1</sup>.

Pese a la función de la prensa en democracia y a la protección especial que merecen, la violencia contra periodistas constituye “un problema cada vez más acuciante” que no solo incide negativamente en sus derechos a la vida y a la integridad personal, sino también en la libertad de expresión.

Las amenazas, las agresiones o los actos de hostigamiento suponen un serio obstáculo para su ejercicio siendo el asesinato la forma más violenta de atentar contra esta libertad. Por este motivo, los Estados tienen la obligación de abstenerse de vulnerar tales derechos y llevar a cabo acciones afirmativas que supongan su plena garantía, de ahí que deban cumplir con deberes prevención, protección y sanción.<sup>2</sup> La falta de atención de esta problemática y la sensación de impunidad puede conllevar no solo a que se afecte su libertad de expresión, sino a generar un efecto de amedrentamiento en otros profesionales de prensa. Esta situación privaría a la ciudadanía de estar enterada sobre actos que puedan suscitarse durante las manifestaciones y que son de especial relevancia pública.<sup>3</sup>

En situaciones de conflictividad social, tales exigencias cobran especial trascendencia ya que las y los periodistas suelen estar expuestos a actos de violencia. Los relatores para la libertad de expresión de Naciones Unidas y de la OEA han reiterado que el Estado debe otorgar el máximo grado de garantías a las y los periodistas que cubren protestas sociales para que cumplan su función, lo cual supone que no sean detenidos, amenazados, agredidos o limitados en el ejercicio de su profesión y que su material de

---

<sup>1</sup> Corte IDH. Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015. Párr. 152; Caso Álvarez Ramos vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2019. párr. 126; Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 3079-2014-PA/TC, f.j. 57; CIDH. Informe Anual 2009. Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III: Marco Jurídico Interamericano del Derecho a la Libertad de Expresión. párr. 39

<sup>2</sup> 2 CIDH. Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: Estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de justicia, 2013, párrafos 12 – 84, 160 - 226. Corte IDH. Caso Vélez Restrepo y familiares vs. Colombia. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Párr. 209; Caso Carvajal Carvajal y otros vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 13 de marzo de 2018. Párrafo 175

<sup>3</sup> 3 Corte IDH. Vélez Restrepo y familiares vs. Colombia. Óp. Cit. Párrafos 148, 206 y 212; CIDH. Violencia contra periodistas y trabajadores de medios...Óp. Cit. párrafos 2, 160 y 161.

trabajo no sea destruido o confiscado por las autoridades.<sup>4</sup> En ese sentido, y en cumplimiento con los deberes antes indicados, a nivel interamericano se ha considerado indispensable establecer medidas de prevención tales como implementar protocolos para la protección de periodistas, instruir a las fuerzas del orden sobre el rol de la prensa en democracia y su importancia en situaciones de conflicto social, así como abstenerse de emplear discursos que exacerben el clima de hostilidad y condenar enérgicamente las agresiones que sufran. Asimismo, se ha previsto que los Estados dispongan medidas de protección efectivas en función a los factores de riesgo a los que estén expuestos y con perspectiva de género y, además, que investiguen diligentemente las violaciones a los derechos humanos de las y los periodistas cometidos por agentes estatales o particulares<sup>5</sup>.

Como se aprecia, la elaboración de un protocolo constituye un primer paso de cara a hacer frente a la problemática antes descrita a fin de prevenir la violencia contra periodistas y garantizar debidamente el ejercicio de su profesión. A nivel regional existen diversos protocolos o denominadas directrices en las cuales se dispone la aplicabilidad de normativa de respeto a los derechos humanos por parte de la policía o de las fuerzas del orden en su caso en el marco de las protestas sociales como en el caso de Ecuador, Chile y Colombia.<sup>6</sup>

Es importante señalar que, en el año 2022, el Programa Multidonante para la Libertad de Expresión y la Seguridad de los Periodistas de UNESCO elaboró la Hoja de Ruta “Acciones prioritarias para fortalecer la libertad de expresión y la seguridad de los y las periodistas en el Perú”, la cual establece como acciones prioritarias entre otras: 1) Mejorar las capacidades y aumentar el compromiso de las autoridades responsables de recibir, atender e investigar las denuncias formuladas por los y las periodistas, mediante la capacitación de estas autoridades, la adopción de protocolos de respuesta rápida, y la supervisión del cumplimiento efectivo de la normativa pertinente y de estos protocolos. 2) Establecer mecanismos fáciles y efectivos de interposición, tramitación y seguimiento de las denuncias interpuestas por los y las periodistas en casos de agresiones, considerando incorporar canales virtuales para dichos procedimientos y canales veloces de coordinación entre periodistas y autoridades estatales. 3) Implementar programas de capacitación en las siguientes materias: derechos humanos y el uso de la fuerza por parte de las fuerzas del orden en casos de marchas y protestas, medidas de protección que las fuerzas del orden deben proporcionar a periodistas, y medidas de identificación y autoprotección de periodistas.

A nivel del Sector Interior, se cuenta con avances en materia de la participación de la prensa en movilizaciones. En primer lugar, mediante Oficio N° 000035-2023-IN/DM, el Ministro del Interior remitió al Comandante General de la Policía Nacional los “Lineamientos de seguridad para la participación de miembros de la prensa durante movilizaciones”, con miras a garantizar la labor informativa y el resguardo a los derechos a la libertad de expresión y libertad de prensa, considerando que la Policía Nacional garantice su observancia a nivel de todas las unidades policiales. Los lineamientos son los siguientes:

---

<sup>4</sup> Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Protección y Promoción del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA. Declaración conjunta sobre violencia contra periodistas y comunicadores en el marco de manifestaciones sociales. 13 de setiembre de 2013. CIDH. Violencia contra periodistas y trabajadores de medios. Óp. Cit. párr. 230.

<sup>5</sup> 5 CIDH. Violencia contra periodistas y trabajadores de medios...Óp. Cit. párrafos 34 -37, 72 - 79, 166 - 167, 237 - 238; Corte IDH. Vélez Restrepo y familiares vs. Colombia. Óp. Cit. párrafos 186 - 194, 201.

<sup>6</sup> Directrices institucionales para la aplicación de la normativa de derechos humanos por parte de los servidores policiales durante el ejercicio de la protesta social (Ecuador), Estatuto de reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del Estado y protección del derecho a la protesta política ciudadana (Colombia) y Protocolo para el mantenimiento y restablecimiento del orden público (Chile).

1. Garantizar un trabajo articulado entre los medios de comunicación y la Policía Nacional del Perú para el desarrollo de su labor informativa en el contexto de los conflictos sociales, procurando la prevención de riesgos y afectaciones a la vida e integridad física de los periodistas.
2. Designar un oficial de enlace a nivel de la Policía Nacional del Perú para la coordinación con los medios de comunicación sobre su labor en escenarios de violencia.
3. Procurar la identificación de los periodistas en el lugar de los hechos con lo determinado por el gremio periodístico, para efectos de brindar recomendaciones de seguridad y evitar daños físicos y/o materiales en un escenario que se torne violento.
4. Sugerir a los periodistas la ubicación adecuada en un escenario de violencia, a fin de garantizar su integridad.
5. Realizar la evacuación y coordinar la atención médica necesaria ante una afectación a la integridad física de un periodista.
6. Realizar reuniones de coordinación después de las movilizaciones para evaluar las deficiencias y disponer mejoras.

En segundo lugar, los referidos lineamientos fueron difundidos para su obligatoria observancia por parte del personal policial, mediante Disposición de Comando N° 202300001123-COMASGEN-CO-PNP/SEC.

## **II. PROPUESTA NORMATIVA**

La propuesta de Protocolo de Actuación Interinstitucional para la coordinación y atención a periodistas y comunicadores sociales en el contexto de alteración al orden público ha sido elaborada por el Viceministerio de Seguridad Pública, Viceministerio de Orden Interno del Ministerio del Interior, Viceministerio de Prestaciones y Aseguramiento en Salud del MINSA, el Estado Mayor General de la PNP, Viceministerio de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia del MINJUSDH y el Colegio de Periodistas del Perú.

Tiene por objeto establecer mecanismos de atención y coordinación en aspectos de seguridad, salud y defensa pública para los periodistas y comunicadores sociales, en el contexto de alteración al orden público. Asimismo, tiene como finalidad garantizar un trabajo articulado y de colaboración entre las entidades públicas y privadas involucradas, para la coordinación y atención de periodistas y comunicadores sociales en el contexto de alteración al orden público, procurando el derecho a la defensa, la prevención de riesgos y afectaciones a la vida e integridad física y al patrimonio, de acuerdo con estándares internacionales en materia de libertad de expresión, acceso a la información y seguridad de periodistas.

El protocolo está dirigido a las unidades de organización del Ministerio del Interior, Ministerio de Salud, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Policía Nacional del Perú, Colegio de Periodistas del Perú, comunicadores/as sociales e instituciones de prensa debidamente acreditadas.

Conforme al protocolo, se establecen las siguientes responsabilidades: i) el Ministerio del Interior, a través del Viceministerio de Orden Interno asegura las medidas correspondientes para garantizar, mantener y restablecer el orden interno; ii) el Ministerio de Salud es la autoridad de salud a nivel nacional. Como organismo del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo la formulación, dirección y gestión de la política de salud y actúa como la máxima autoridad en materia de salud; iii) el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a través de los órganos desconcentrados de la Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia (Direcciones Distritales de Defensa Pública y Acceso a la Justicia), son responsables de aplicar las disposiciones detalladas en el

presente protocolo; iv) la Policía Nacional del Perú, a través del Comando de Asesoramiento General - COMASGEN, implementa un conjunto de recomendaciones relacionadas con la seguridad y autoprotección de los periodistas y comunicadores/as sociales antes, durante y después de las alteraciones al orden público; v) el Colegio de Periodistas del Perú representa a los periodistas y comunicadores/as sociales colegiados de todo el Perú. Promueve el respeto a la función del periodista y comunicador profesional, al mismo tiempo que cautela el cumplimiento de las normas contenidas en su Estatuto y Código de Ética Profesional.

El Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Salud, la Policía Nacional del Perú, Colegio de Periodistas del Perú, son responsables de velar por el cumplimiento de las disposiciones establecidas en el mencionado protocolo.

Por otro lado, se advierte que el protocolo recoge los enfoques de derechos humanos, género, interculturalidad y discapacidad, promoviendo el respeto de los derechos fundamentales de los periodistas y comunicadores en el ejercicio de su labor en el contexto de alteración del orden público. En ese marco, se han dispuesto las siguientes Disposiciones Específicas de unidades orgánicas y/o adscritos del MININTER:

- a) Policía Nacional del Perú.- realizará las coordinaciones necesarias con los Colegios de Periodistas de sus jurisdicciones y/o el Consejo de la Prensa Peruana y/o la Sociedad Nacional de Radio y Televisión, gremios de prensa y otros, con la finalidad que se brinden capacitaciones sobre el accionar policial en alteraciones al orden público y sugerencias sobre medidas de seguridad para salvaguardar la integridad física y material de los periodistas y comunicadores sociales.
- b) Viceministerio de Orden Interno (VOI).- en coordinación con el Comando de Asesoramiento General de la Policía Nacional del Perú, tiene las siguientes disposiciones específicas: i) para este protocolo la Policía Nacional del Perú, tendrá como objetivo, dar atención a los periodistas y comunicadores sociales, en el contexto de alteración del orden público, a través de las siguientes actividades:
  - Actividades de prevención: Mediante un conjunto de recomendaciones efectuadas a los periodistas y comunicadores sociales, orientadas a que conozcan los peligros de su actividad laboral en escenarios de alto nivel de riesgo para su integridad física. Actividades de investigación: Mediante una adecuada orientación a los periodistas y comunicadores sociales para la recepción de las denuncias en las Comisarías, DEPINCRIS y demás órganos de investigación a nivel nacional, en zonas donde se han realizado alteraciones al orden público; así como también una adecuada orientación de los procedimientos policiales una vez formalizada la denuncia.
  - Actividades de capacitación: Mediante la implementación de cursillos programados a periodistas y comunicadores sociales previamente registrados, para que estos adopten mecanismos de autoprotección personal, protección de su información y formas de actuación en alteraciones al orden público.
  - Designar mediante la Dirección de Comunicaciones e Imagen Institucional de la PNP, un (01) oficial de enlace para la trasmisión de las recomendaciones con los medios de comunicación sobre la labor de periodistas y comunicadores sociales respecto a su labor en alteraciones al orden público.
  - Recomendar a los medios de comunicación a través del Comando de Asesoramiento General, la homogenización de la identificación de los periodistas en el lugar de los hechos.
  - Ejecutar a través de los órganos de investigación policial, la recepción de denuncias y diligencias policiales para casos de agresión física hacia periodistas

o comunicadores sociales generados en alteraciones al orden público. Cuando se advierta la agresión a un periodista o comunicador social cometida en flagrancia, la PNP comunicará del representante del Ministerio Público, quien en el marco de sus competencias dispondrá de los actos de investigación correspondientes.

- Sugerir a los periodistas a través de la unidad especializada de control de disturbios, la ubicación adecuada en un escenario de violencia, a fin de garantizar su integridad física o evitar afectar la labor policial de restablecimiento del orden público.
- Recomendar al periodista y comunicador social contar con elementos que sirvan para su identificación como: casco, chaleco y demás. Asimismo, contar con elementos que los identifique con la empresa en la que laboran y el carnet de prensa.
- Realizar la evacuación a través de las unidades policiales disponibles o Sanidad Policial en el lugar de los hechos, y coordinar la atención médica necesaria ante una afectación a la integridad física de un periodista o comunicador social.
- Promover la implementación a través de la Escuela Nacional de Formación Profesional Policial, de capacitaciones para periodistas y comunicadores sociales, en materia del accionar policial en alteraciones al orden público y medidas de seguridad, para salvaguardar su integridad física y material.

### **III. ANÁLISIS DE IMPACTOS CUANTITATIVOS Y/O CUALITATIVOS DE LA NORMA**

La implementación de las acciones previstas en el presente protocolo, se financian con cargo al presupuesto institucional de cada uno de los pliegos involucrados.

Asimismo, se precisa que el presente instrumento desarrolla mecanismos de atención y coordinación en aspectos de seguridad, salud y defensa pública para los periodistas y comunicadores sociales, en el contexto de alteración al orden público. Con ello, se garantiza un trabajo articulado y de colaboración entre las entidades públicas y privadas involucradas, para la coordinación y atención de periodistas y comunicadores sociales en el contexto de alteración al orden público, procurando el derecho a la defensa, la prevención de riesgos y afectaciones a la vida e integridad física y al patrimonio

### **IV. ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

La presente norma se expide en el marco de las competencias y funciones asignadas a cada entidad participante, siendo en el caso del Ministerio del Interior que las acciones desarrolladas se rigen por lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 1266, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, el respectivo Texto Integrado aprobado mediante Resolución Ministerial N° 1520-2019-IN; así como por el Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú y su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 026-2017-IN.

Cabe resaltar que esta propuesta no colisiona con el ordenamiento jurídico vigente y se encuentra enmarcada en la normatividad de la materia.