

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE DERECHO



Programa de Segunda Especialidad en Derechos Fundamentales y
Constitucionalismo en América Latina

**Hablemos de protesta: un análisis de su
reconocimiento en el sistema jurídico peruano**

Trabajo académico para optar el título de Segunda
Especialidad en Derechos Fundamentales y
Constitucionalismo en América Latina

Autora:

Alessandra Alcalde Valencia

Asesora:

Arelí Seraya Valencia Vargas

Lima, 2023

Informe de Similitud

Yo, VALENCIA VARGAS, ARELI SERAYA, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del Trabajo Académico titulado **“Hablemos de protesta: Un análisis de su reconocimiento en el sistema jurídico peruano”**, de la autora ALESSANDRA ALCALDE VALENCIA, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 28%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 05/12/2023.
- He revisado con detalle dicho reporte, así como el Trabajo Académico, y no se advierten indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 09 de diciembre del 2023

<u>Apellidos y nombres del asesor / de la asesora:</u> VALENCIA VARGAS, ARELI SERAYA	
DNI: 10299092	Firma: 
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-1698-6540	

RESUMEN

La protesta es un derecho fundamental que ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional a través de la sentencia recaída en el Exp. N° 0009-2018-PI/TC; no obstante, esta ha sido merecedora de diversas críticas que giran principalmente, en torno a la cantidad de magistrados que firmaron el texto principal de la sentencia (dos) y el número de votos singulares con los que cuenta (cuatro). Motivo por el cual, tal reconocimiento se ha visto deslegitimado, incluso por los propios administradores de justicia, tal es el caso que, la Corte Suprema este año, se pronunció a favor de desconocer a la protesta como un derecho autónomo, lo cual resulta desalentador para la implementación de garantías en torno al ejercicio del derecho a la protesta.

Por lo tanto, es necesario destacar el reconocimiento que se le ha otorgado al derecho a la protesta en nuestro sistema normativo desde tres aspectos fundamentales; en primer lugar, a través del reconocimiento de nuevos derechos en el sistema jurídico nacional; en segundo lugar, desde el activismo judicial del Tribunal Constitucional; y en tercer lugar, con los diferentes pronunciamientos nacionales e internacionales. Ello, con la finalidad de plantear una serie de alternativas que buscan dotar de garantía al ejercicio del derecho a la protesta, y así potenciar su protección y evitar su tendencia a la criminalización.

Palabras clave

Protesta, garantías, protección, activismo judicial, constitucionalización.

ABSTRACT

Protest is a fundamental right that has been recognized by the Constitutional Court through the ruling issued in Case No. 0009-2018-PI/TC; However, this has been worthy of various criticisms that mainly revolve around the number of magistrates who signed the main text of the ruling (two) and the number of singular votes it has (four). Reason why such recognition has been delegitimized, even by the administrators of justice themselves, such is the case that the Supreme Court this year ruled in favor of denying protest as an autonomous right, which is discouraging for the implementation of guarantees regarding the exercise of the right to protest.

Therefore, it is necessary to highlight the recognition that has been given to the right to protest in our regulatory system from three fundamental aspects; firstly, through the recognition of new rights in the national legal system; secondly, from the judicial activism of the Constitutional Court; and thirdly, with the different national and international pronouncements. This, with the purpose of proposing a series of alternatives that seek to provide a guarantee for the exercise of the right to protest, and thus enhance its protection and avoid its tendency towards criminalization.

Keywords

Protest, guarantees, protection, judicial review, constitutionalization

ÍNDICE

TABLA DE ABREVIATURAS.....	1
INTRODUCCIÓN.....	2
1. El reconocimiento del derecho a la protesta.....	4
1.1 Tratamiento internacional del derecho a la protesta.....	4
1.1.1 Respuesta desde el Sistema Universal de Derechos Humanos.....	5
1.1.2 Respuestas desde el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.....	6
1.1.3 El derecho a la protesta en Latinoamérica.....	8
1.2 Tratamiento en el sistema jurídico peruano.....	11
1.2.1 Principales pronunciamiento.....	12
1.2.2 Protección normativa del derecho a la protesta.....	16
1.2.3 Desafíos en el reconocimiento del derecho a la protesta...	20
2. ¿Se puede hablar de la existencia de un derecho a la protesta en el ordenamiento jurídico peruano?.....	22
2.1 El papel del Tribunal Constitucional en torno al reconocimiento del derecho a la protesta.....	23
2.1.1 El reconoimiento de nuevos derechos en el sistema jurídico peruano.....	25
2.1.2 El actviismo judicial del Tribunal Constitucional.....	26
2.1.3 Los pronunciamiento nacionales e internacionales.....	29
2.2 La constitucionalizacion de garantías en torno al ejercicio del derecho a la protesta.....	30
2.2.1 El activismo judicial de los tribunales.....	32
2.2.2 Obligaciones generales del Estado Peruano en torno a la garantía del derecho a la protesta.....	38
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	47
BIBLIOGRAFÍA.....	49

TABLA DE ABREVIATURAS

Art.	Artículo
CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos
Cas.	Casación
CE	Consejo de Europa
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CJDH	Comisión de Justicia y Derechos Humanos
CR	Congreso de la República
CRE	Constitución de la República del Ecuador
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
Cód. P.	Código Penal
CP	Constitución Política
CPC	Código Procesal Constitucional
CPP	Constitución Política del Perú
CSJ	Corte Suprema de Justicia
CSJL	Corte Superior de Justicia de Lima
CSJR	Corte Suprema de Justicia de la República
DADDH	Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre
DL	Decreto Legislativo
DNI	Documento Nacional de Identidad
DP	Defensoría del Pueblo
DUDH	Declaración Universal de Derechos Humanos
Exp.	Expediente
Fdto.	Fundamento
Fdtos.	Fundamentos
FFAA	Fuerzas Armadas
ID	Informe Defensorial
IE	Informe Especial
MININTER	Ministerio del Interior
MINJUSDH	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
MP	Ministerio Público
NU	Naciones Unidas
OG	Observación General
PE	Poder Ejecutivo
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PJ	Poder Judicial
PL	Proyecto de Ley
PNP	Policía Nacional del Perú
SEDH	Sistema Europeo de Derechos Humanos
SIDH	Sistema Interamericano de Derechos Humanos y Latinoamérica
Stc.	Sentencia
Stcs.	Sentencias
SUDH	Sistema Universal de Derechos Humanos
TC	Tribunal Constitucional

INTRODUCCIÓN

¿Cómo podemos marcar la diferencia y lograr un cambio en el Perú si no hacemos nada? ¿Cómo podemos reclamar nuestros derechos, denunciar la corrupción y/o la violación de derechos humanos, si no es mostrando pública y masivamente nuestro descontento con el sistema?

En ese sentido, la protesta se posiciona como la acción de los ciudadanos de demostrar públicamente su descontento e indignación acompañado de un clamor de cambios, que tiene como finalidad, ser escuchado por las instituciones del Estado para que tomen en cuenta las demandas planteadas y ejecuten cambios. Por tal motivo, se puede referir que esta acción, en cierta medida, representa un peligro para el propio Estado, pues podría significar un cambio en el statu quo.

Frente a esta situación, la Defensoría del Pueblo ha manifestado su preocupación por el ejercicio de la protesta a través de sus reportes diarios en donde da cuenta de la crisis política y de las protestas sociales a nivel nacional, las cuales buscan visibilizar el número de fallecidos, heridos, bloqueos de vías nacionales, enfrentamientos con las fuerzas del orden, acciones colectivas de protesta y otras situaciones de violencia. Lo cual, por ejemplo, para enero del presente año, dio cuenta de 219 conflictos sociales y más de mil acciones colectivas de protesta en enero de 2023 a nivel nacional (Defensoría del Pueblo, 2023, 15 de febrero).

Estas cifras dan cuenta específicamente de las movilizaciones efectuadas en el marco de las Tomas de Lima, las cuales este en el 2022 y este último año, concentraron personas de diferentes partes del Perú para reclamar -entre otros- nuevas elecciones. No obstante, el Perú ha sido testigo de diferentes movilizaciones en donde, al igual que la previamente señalada, muchos ciudadanos salieron a las calles a manifestar su descontento, como fue el caso del Paro Amazónico del 2009.

Por eso, es de suma relevancia que, ante las acciones de protesta, se debe procurar dotar de garantías que protejan a las personas que la ejercen; primero, porque la protesta es un derecho que ha sido reconocido en nuestro sistema jurídico, por el máximo intérprete de la Constitución, de manera autónoma; y segundo, porque, en cumplimiento con las obligaciones del Estado, el ámbito internacional, se ha establecido la necesidad de proteger los derechos humanos en contextos de protesta sociales (Informe de la CIDH, 2023).



1. El reconocimiento del derecho a la protesta

Las protestas sociales no son fenómenos aislados en nuestro país ni en otros países del mundo, ya que estas responden a una serie de falencias en los diferentes sistemas de gobierno, las cuales, finalmente, traen como resultado el ánimo de cambio de la estructura existente en la sociedad. En tal sentido, la protesta responde al derecho a criticar a las autoridades y por tanto, es una manifestación de la democracia; motivo por el cual, es merecedora de una especial protección.

Esta protección también encuentra sustento en que, independientemente de las diferentes motivaciones que puedan existir para ejercer la protesta, las personas que lo ponen en práctica, suelen ser desacreditadas por otros miembros de la sociedad y hasta el propio Estado. Tal es el caso que en el siglo XIX, los manifestantes eran considerados como personas degeneradas (Zaffaroni, 2010, p. 1); y en pleno siglo XXI, se les considera delincuentes, antisistema e incluso, terroristas (Saldaña y Portocarrero, 2017, p. 79).

Es a partir de este punto que surge una aparente necesidad de positivizar el derecho a la protesta en el texto constitucional, leyes y cualquier otro tipo de normas a nivel interno en cada país. Pero también, de formular consideraciones en el ámbito internacional que permitan dotar de protección a quienes ejercen el derecho a la protesta y así se les pueda brindar las garantías mínimas que aseguren el respeto por sus derechos fundamentales.

1.1. Tratamiento internacional del derecho a la protesta

En este punto, se busca identificar el tratamiento y reconocimiento normativo que se le ha otorgado a la protesta, tanto en el Sistema Universal de Derechos Humanos–SUDH, como en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos–SIDH y Latinoamérica. Esto, a fin de establecer los estándares normativos existentes e identificar si este ha sido recogido por nuestro ordenamiento jurídico.

1.1.1. Respuestas desde el Sistema Universal de Derechos Humanos

Respecto al SUDH, se tiene como principal instrumento a la Declaración Universal de los Derechos Humanos–DUDH (1948), en donde no se ha reconocido de manera expresa el derecho a la protesta. Sin embargo, en dicho instrumento normativo si se cuenta con el reconocimiento de los derechos a la libertad de opinión y expresión (art. 19); y, reunión y asociación pacífica (art. 20).

Asimismo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos–PIDCP (1966) reconoce expresamente el derecho a la libertad de expresión y reunión (arts. 19 y 21). En donde, para el ejercicio de ambos derechos, se establece que, en caso de efectuarse ciertas restricciones, estas deberán fijarse siempre en la ley, además, establece como límite la seguridad pública, el orden público y los derechos de terceros.

Relacionado con esto, se cuenta con la Observación General–OG N° 34 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas–UN, la cual refiere que la libertad de expresión y opinión son fundamentales para garantizar la libertad de reunión.

Sobre la base de lo señalado, se puede colegir que, si bien el derecho a la protesta no ha sido reconocido de manera expresa en los principales instrumentos del SUDH, sí se cuenta con una protección a la libertad de expresión y reunión. Por lo cual, a partir de estos, se puede inferir la protección que se le otorga a la protesta.

Esta afirmación encuentra sustento en lo mencionado por el Instituto Nacional de Derechos Humanos, toda vez que para hablar sobre la regulación internacional del derecho a la protesta, advierte la protección al derecho a la libertad de reunión pacífica y la libertad de opinión y expresión (2014, p. 25). Además, también se tiene lo propiamente dicho por la Oficina en México del Alto Comisionado de las NU para los Derechos Humanos, en donde, para hablar de la protección del derecho a la protesta, recoge los conceptos y la regulación del derecho a la reunión y libertad de expresión.

Asimismo, el Relator Especial sobre la libertad de reunión pacífica y de asociación ha emitido diferentes informes desde el 2013, en donde reconoce los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, y como una manifestación de estos, a la protesta; ejemplo de ello es el Informe A/73/279, en el que recomienda la eliminación de la tipificación de las protestas pacíficas como delito.

1.1.2. Respuestas desde el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

Por otro lado, el SIDH tampoco ha reconocido de manera expresa el derecho a la protesta en la Convención Americana sobre Derechos Humanos–CADH (1978). Y, al igual que en el SUDH, sí recoge una protección hacia la libertad de expresión (art. 13) y reunión (art.15).

A su vez, el art. XXI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre–DADDH reconoce el derecho de reunión a través de las manifestaciones públicas y de forma pacífica; y, en el art. IV de este mismo cuerpo normativo, se evidencia la protección del derecho a la libertad de expresión. Con lo cual, se advierte que no hay un reconocimiento directo del derecho a la protesta; no obstante, de un análisis normativo del SIDH, se puede interpretar una protección a través de la libertad de expresión y reunión.

Por su parte, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión ha desarrollado extensamente como entender el derecho a la protesta, su finalidad y alcances; por lo que, podemos advertir que para el SIDH, la protesta es una forma de acción individual o colectiva que se encuentra asociada a la defensa de la democracia y los derechos humanos (2019, p. 5). Además de ello, resalta que la protesta puede llevarse a cabo a través de diferentes tipos de manifestaciones, motivo por el cual, no se puede pretender tipificar determinadas formas de protesta, sino más bien, implica que se acepte de forma extensiva (2019, p. 6).

A su vez, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos – CIDH, en su Informe “Protesta y Derecho Humanos” (2019), también reconoce un contenido específico el hecho de participar en manifestaciones y protesta, a partir de los alcances del derecho a la libertad de expresión y reunión pacífica. Con lo cual, de acuerdo a lo sostenido por Montoya, se sostendría un contenido propio de la protesta, que si bien tienen elementos de los derechos a la reunión y libertad de expresión, lo hacen independiente (Montoya, 2023, p. 8).

Asimismo, de acuerdo con lo señalado por José Saldaña, la Corte Interamericana de Derechos Humanos–Corte IDH no ha condenado a ningún estado por la violación del derecho a la protesta social (2019, p. 392). Sin embargo, advierte ciertos pronunciamientos de la Corte IDH de los cuales se pueden colegir las garantías que enmarcan el derecho a la protesta:

- Respecto a las stcs. emitidas sobre defensores y defensoras de derechos humanos, Saldaña refiere que existe una tendencia por proteger a dichas personas, en la medida que su labor es de impacto para la democracia (2019, p. 396). Sobre lo dicho, se puede establecer una similitud con el derecho a la protesta, toda vez que su protección importa en tanto es una manifestación de la democracia.
- Se identifica una vinculación del derecho a la protesta con los derechos a la libertad de expresión y asociación, entre otros. Por tanto, Saldaña trae a colación las stcs. de Pedro Huilca Tecse vs. Perú, Cantoral Huamaní y García Santa Cruz vs. Perú para referirse a la conexión con el derecho a la libertad de asociación, pues, a través de estos pronunciamientos se resguarda el art. 16 de la CADH (2019, p. 396). Asimismo, respecto a la protección a la libertad de expresión se hace referencia al caso Granier y otros vs. Venezuela y Kimel vs. Argentina (2019, p. 397).

Por su parte, Iván Montoya, también reconoce al menos dos pronunciamiento de la Corte IDH sobre el reconocimiento a la protesta como un derecho:

- El caso *Atenco vs México*, se reconoce a la protesta como un derecho a manifestar la disconformidad contra alguna acción estatal y que deviene de la reunión pacífica y libertad de expresión, reconociendo que los actos que puedan ocasionar molestias o incomodidades para las actividades regulares, son manifestaciones de la protesta y no actos lesivos o peligrosos que atenten contra terceros (2023, p. 8).
- Así también, menciona el caso *López Lone y otros vs Honduras*, en donde también se hace referencia al derecho a manifestar y protestar, a partir del reconocimiento de la libertad de expresión y reunión (2023, p.8).

En tal sentido, de lo señalado anteriormente se colige que existe una protección normativa al derecho a la protesta en el SIDH, que se efectúa a través de los derechos a la libertad de expresión y reunión, pero con la tendencia a reconocer de manera independiente a la protesta como un derecho fundamental.

1.1.3. El derecho a la protesta en Latinoamérica

El tratamiento que ha merecido la protesta en algunos países latinoamericanos responde a la positivización indirecta de este en el texto constitucional, toda vez que dicho reconocimiento se ha ejecutado a través de la mención a la libertad de reunión y asociación; regulación que además, se ve reforzada por normas internas emitidas y stcs. de las respectivas Cortes Constitucionales. Con lo cual, se puede hablar de una tendencia a garantizar el ejercicio del derecho a la protesta, bajo los estándares del derecho internacional, ya que tampoco han reconocido a la protesta como derecho autónomo.

Sobre este punto, Colombia ha recogido el derecho a la protesta en su Constitución Política–CP, específicamente en su art. 37, haciendo referencia a la facultad de toda persona de reunirse y manifestarse, siempre que se haga pacíficamente. Así, por su parte, la stc. C-742/12 de la Corte Constitucional de

Colombia¹, refuerza lo dicho por su CP y resalta que la protección otorgada al derecho a la protesta sólo es en su ejercicio pacífico (fdto. 43). En tal sentido, en ningún punto Colombia reconoce un ejercicio violento de la protesta, por el contrario, la Constitución sostiene la posibilidad de que existan limitaciones normativas de este derecho.

De ahí que, se hayan emitido normas como la Ley 599 de 2000 y Ley 1801 del 2016, que en el fondo, buscaron la criminalización de los manifestantes utilizando el derecho penal. Tal fue el debate sobre estas normas que, mediante stc. C-223/17, la Corte Constitucional de Colombia declaró inexecutable ciertos arts. de la Ley 1801.

Por otra parte, Argentina tampoco cuenta con un reconocimiento expreso del derecho a la protesta en su Constitución, pero sí como uno que se desprende del contenido del derecho a la libertad de expresión (arts. 14 y 32). Y, al igual que sucede en Colombia, Argentina también tiene normas que criminalizan ciertas acciones que surgen en el ejercicio del derecho a la protesta, tal es el caso del art. 194 del Código Penal–Cód. P., referente al entorpecimiento de los medios de transporte.

Al respecto, se cuenta con pronunciamientos como el caso Marina Schifrin², en el que se aplica dicho artículo y se impone una sanción accesoria que impide a la condenada participar de reuniones en las vías públicas, sin tomar en cuenta que con dicha acción no habría habido una exposición al peligro de los derechos de terceras personas. Asimismo, el caso de la Ruta Nacional N° 140³, en donde también se examinó la aplicación del art. 194 del Cód. P. de Argentina; no obstante, la stc. archivó la investigación penal y consideró que el corte de ruta como una modalidad de protesta válida y contemporánea.

¹ Cabe mencionar que esta stc. discutió la inconstitucionalidad de la Ley 1453 de 2011, sobre la penalización de la perturbación del servicio de transporte público, colectivo u oficial.

² Caso que versó sobre la condena a Marina Schifrin por haber entorpecido aparentemente las vías de tránsito en el contexto de una protesta social.

³ En referida stc. se discutió la aplicación del art. 194 del Cód. P., debido al corte de ruta efectuado a la Ruta Nacional N° 140 en el marco de una protesta social.

En tercer lugar, Costa Rica ha tipificado en su Constitución el art. 26, referente al derecho a reunirse pacíficamente y sin armas. Asimismo, se cuenta con la stc. N° 03020 de la Sala Constitucional de la CSJ de Costa Rica⁴, en la cual se consideró a la protesta como una manifestación del derecho a la libertad de expresión y recalcó la facultad del Estado para hacer uso de la fuerza, en caso que se haya verificado un ejercicio abusivo de la protesta.

Además de estos países, Honduras ha reconocido el derecho a reunirse y manifestar en el art. 79 de su Constitución. Al respecto, también existe una criminalización hacia las diferentes manifestaciones de este derecho, incluso esto, ha llevado a que la CIDH⁵ se pronuncie sobre el impacto de las reformas legislativas efectuadas del Cód. P. de Honduras en el 2021.

Así también, resulta pertinente recoger la tipificación otorgada por México a la protesta social. Sobre esto, la CP de los Estados Unidos Mexicanos ha recogido en su art. 9 el derecho a asociarse y reunirse pacíficamente, tomando la reunión de personas que tengan como finalidad protestar, como un acto legal.

En cuanto a esto, de acuerdo a lo señalado por Article 19, los hallazgos de la situación de los Derechos Humanos de Mujer y Niñas en el Contexto de las Protestas en México denotaron una tendencia a la criminalización por parte del derecho penal, a través de la construcción de delitos y las detenciones arbitrarias (2022, p. 82).

Finalmente, el art. 66.13 de la Constitución de la República de Ecuador–CRE, al igual que Honduras, reconoce el derecho a asociarse, reunirse y manifestarse. Aquí también se ha podido evidenciar una tendencia hacia la criminalización de las manifestaciones, siendo uno de sus puntos más álgidos en el año 2015, donde muchas personas fueron acusadas de delitos como paralización de servicios públicos, discordia entre ciudadanos, ataque o resistencia a la

⁴ La discusión sobre esta stc. versaba en el uso de la fuerza por parte de las autoridades policiales, en reprimir la manifestación surgida en el Frente de la Hispanidad.

⁵ Nota de Prensa del 16 de noviembre de 2021. <https://www.oas.org/pt/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/304.asp>

autoridad, e incluso terrorismo (2019, GK), tal es el caso, que se atentó contra la vida de manifestantes, denotando que la protesta debía ser silenciada.

Por tanto, lo evidenciado en estos países latinoamericanos denotan una tendencia en un reconocimiento de la protesta en los textos constitucionales, pero no de manera expresa, sino a través de los derechos a la libertad de reunión y expresión. De ahí que, surge la hipótesis que tal reconocimiento, no hace más que generar incertidumbre que termina criminalizando los actos de protesta en las diferentes tipificaciones de determinados delitos.

1.2. Tratamiento en el sistema jurídico peruano

Lo señalado previamente no es ajeno a la tipificación en la normativa peruana, ya que la Constitución Política del Perú–CPP reconoce también la protesta a través de la libertad de expresión y reunión (art. 2.4 y 2.12). Con lo cual, es posible afirmar que este aparente reconocimiento termina afectando su ejercicio, pues no existen leyes que regulen los alcances de la protesta o pronunciamientos que determinen algún tipo de limitación a la criminalización del ejercicio de la protesta, como sucedió en el caso de Colombia.

Por otra parte, otro hecho que caracteriza el tratamiento que el Perú le ha dado a la protesta, es que se han podido evidenciar pronunciamientos contradictorios en lo que respecta al reconocimiento de la protesta como derecho fundamental, los cuales vienen, por una parte, del Tribunal Constitucional–TC, donde existe un aparente reconocimiento a la protesta como un derecho fundamental autónomo e independiente de la libertad de reunión, expresión y asociación; y por la otra, de la Corte Superior de Justicia de Lima–CSJL, la cual refiere que la protesta no tiene protección jurídica, pues no cuenta con un reconocimiento expreso en la CPP.

Entonces, si no tenemos una jurisprudencia clara, ni normas expresas que reconozcan a la protesta como derecho fundamental, ¿cuál es el tratamiento que recibe la protesta en el Perú?

1.2.1. Principales pronunciamientos

Para absolver el cuestionamiento planteado, se debe partir señalando que entender a la protesta como un derecho, continúa siendo tema de debate en sociedad, y si bien han existido pronunciamientos que nos hablan sobre la libertad de expresión y reunión como garantías de las manifestaciones que puedan darse, no es hasta la emisión de la stc. recaída en el Exp. 00009-2018-PI/TC que se efectuaría un aparente reconocimiento expreso de la protesta como un derecho fundamental independiente.

En dicha stc., el TC resuelve con fecha 02 de junio de 2020 y con la firma de dos magistrados en el texto principal de la stc.⁶, reconocer a la protesta como un nuevo derecho fundamental –amparándose en el art. 3 de la CPP y su jurisprudencia⁷–. Cabe mencionar que, el marco en el cual se emite este pronunciamiento es en la resolución de la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Colegio de Abogados de Puno, contra el art. único del Decreto Legislativo–DL 1237 que modifica el art. 200 del Cód. P., por la presunta desnaturalización del delito de extorsión.

Dicha desnaturalización versaba, para lo que a efectos de este art. importa, en que la tipificación del delito de extorsión constituía una violación del derecho a la protesta y sus derechos conexos. Y, si bien finalmente el TC desestima la demanda en el extremo referente a la vulneración del derecho a la protesta; libertad de reunión; libertad de expresión; libertad de opinión; y, libertad de conciencia, atendería el vacío referente a la constitucionalización del derecho a la protesta, señalando su naturaleza; contenido esencial; límites y la relación de respeto con otros derechos fundamentales.

De ahí que, el TC –con la firma de dos magistrados– sostuvo que la protesta se instituye como: *“un auténtico mecanismo de expresión y eventual reivindicación de las minorías que no logran ser representadas en los ámbitos institucionales a*

⁶ Siendo estos los magistrados Ledesma Narváez y Ramos Núñez.

⁷ Stcs. N° 0895-2001-AA/TC, N° 0168-2005-PC/TC y N° 06534-2006-PA/TC.

los que solo acceden legítima y legalmente las mayorías (...)” (fdto. 73). En tal sentido, se establecieron las siguientes consideraciones:

- El derecho a la protesta es de naturaleza relacional de libertad, lo cual significa que el Estado no puede intervenir en su ejercicio o realización; no obstante, tiene el deber de protección para garantizar su ejercicio (fdtos. 78 y 79).
- La titularidad del derecho a la protesta recae en toda persona, a excepción de funcionarios del Estado con poder de decisión, quienes desempeñan cargos de confianza o dirección, jueces y fiscales, miembros de las Fuerzas Armadas–FFAA y de la Policía Nacional del Perú–PNP, esto, debido al carácter de los servicios que prestan (fdtos. 80 y 81).
- Sobre su contenido protegido, se recoge *“la facultad de cuestionar, (...) a través del espacio público o a través de medios de difusión (...), de manera individual o colectiva, los hechos, situaciones, disposiciones o medidas (...) por razones de tipo político, económico, social, laboral, ambiental, cultural, ideológico o de cualquier otra índole, que establezcan los poderes públicos o privados, con el objeto de obtener un cambio del status quo (...), siempre que ello se realice sobre la base de un fin legítimo según el orden público constitucional, y que en el ejercicio de la protesta se respete la legalidad que sea conforme con la CPP”* (fdto. 82).
- Por otra parte, se rescata que, al igual que en todo derecho fundamental, el límite del derecho a la protesta, es el contenido constitucional de otro derecho. En relación con ello, deja establecido que el derecho a la protesta no ampara el uso de la violencia ni armas, como mecanismo de manifestación (fdtos. 84 y 85); y en caso una protesta exceda estos límite, el Estado podrá y deberá restablecer legítimamente el orden interno, apoyándose de la PNP y de ser el caso las FFAA (fdto. 93).

- Si bien el TC no tipifica de manera expresa un listado de limitaciones o consideraciones adicionales sobre el ejercicio del derecho a la protesta, recalca que cualquier regulación o limitación se deberá efectuar a través de una ley o una norma que satisfaga la reserva de acto legislativo (fdto. 86).
- No condiciona el ejercicio del derecho a la protesta a una autorización previa de alguna autoridad, lo cual significa que no se podrá ver limitado sino es bajo el principio de razonabilidad (fdto. 88). Sin embargo, esto no quita que deba desplegarse conforme a la CPP y el derecho internacional de los derechos humanos (fdto. 94).
- Establece una diferenciación respecto a los derechos relacionados a la libertades fundamentales (opinión, expresión, difusión de pensamiento, tránsito, reunión, huelga), toda vez que precisa que animus del derecho a la protesta es el “ (...) *cambio del estado de cosas imperante (...)*” (fdto. 90). No obstante, refiere que el derecho a la protesta puede concurrir con estos derechos, toda vez que se pueden presentar como formas de manifestación y en caso de colisión, deberán ponderarse (fdto. 92).

En tal sentido, con lo señalado previamente, se puede hacer referencia a que el TC reconocería explícitamente el derecho a la protesta en nuestro marco constitucional, otorgándole la categoría de derecho fundamental y sentando un precedente que debería servir para poder encaminar la actuación estatal. Sin embargo, ¿se puede hablar de un verdadero reconocimiento del derecho a la protesta, pese a que solo dos magistrados firmaron el texto principal de la sentencia?

La respuesta a esta interrogante se retomará en la segunda sección del presente artículo académico; no obstante, se puede partir señalando que la stc. recaída en el Exp. 00009-2018-PI/TC presentaría ciertos problemas en cuestiones de forma que finalmente conllevarían a hablar de un aparente reconocimiento del derecho a la protesta, más que una verdadera constitucionalización.

Como posible resultado a los problemas que presentaría la stc. emitida por el supremo intérprete de la CPP, se tiene que, a través de la Cas. N° 1464-2021/Apurímac, la Corte Suprema de Justicia de la República–CSJR desconoce a la protesta como un derecho fundamental.

Respecto a ello, esta stc. fue emitida con fecha 17 de abril de 2023, en el marco del proceso que se le seguía a los ciudadanos Alejandro Huillca; Julián Ochoa; Alejandra Ochoa; Rodmy Cabrera; Melchor Vargas; y, Alejandro Huillca, por la presunta comisión del delito contra la seguridad pública – entorpecimiento de los servicios públicos (art. 283 del Cód. P.). Esto, en atención a que habrían entorpecido el tránsito de vehículos que circulaban en la carretera situada en las inmediaciones de la comunidad campesina de Quehuira - Challhuahuacho.

Es así que, para determinar la culpabilidad y condena por referido delito, la Sala Penal Permanente realiza un análisis sobre la protesta como derecho fundamental, sosteniendo –entre otros–, los siguientes puntos:

- Señala la inexistencia de un reconocimiento expreso de la protesta en el texto constitucional, ni tampoco en ningún otra norma de nuestro ordenamiento (fdto. 12). A diferencia de ello, el derecho a la libertad de expresión y reunión si encuentran un fundamento en la CPP.
- El ejercicio de derechos, debe encontrarse en concordancia con los valores de la CPP y la humanidad, lo que lleva a concluir que cuando un derecho sea contrario a dichos valores, no es en realidad un derecho, sino más bien una regulación impositiva (fdto. 13). Al respecto, se determina que la protesta trasluce un desvalor, pues, busca “(...) *imponer a cualquier precio una opinión, minoritaria o no, incluso si para ello se tiene que dañar o lesionar*” (fdto. 15), afirmando así una relación entre la protesta y las manifestaciones violentas.

- El TC habría intentado otorgarle a la protesta la categoría de un derecho fundamental; sin embargo, la stc. emitida por este, no alcanzaría los votos necesarios para establecer una posición doctrinal (fdto. 14)⁸.
- Admitir que el derecho a la protesta concibe el reclamo o expresión con vehemencia e incluso la posible vulneración de derechos de terceros, resulta ser un razonamiento inconstitucional y poco convencional (fdto.15).

Es así que, con la emisión de la Cas. N° 1464-2021/Apurímac, se evidenciaría un grave retroceso jurisprudencial en el ámbito normativo peruano (Montoya, 2023, p. 3). Pues, no solo niega el reconocimiento de la protesta como un derecho independiente, sino también, como un derecho derivado de otros derechos fundamentales (Montoya, 2023 p. 5), evidenciando así un desconocimiento de la jurisprudencia nacional e internacional.

Por tal motivo, si bien referida casación resuelve de forma contraria al TC, Pedro Grández nos señala que esta stc. debe leerse con cautela, puesto que, es una decisión que no crea un precedente; y por tanto. no elimina el derecho a la protesta (2023). Por ello, advertimos que la decisión de la CSJ atiende a una función nomofiláctica, en tanto la casación no hace más que verificar el respeto por el principio de constitucionalidad, no siendo este análisis interpretativo, la única solución para todos los casos que versen sobre el cuestionamiento de la protesta como un derecho fundamental (Glave, 2012. p. 109).

1.2.2. Protección normativa del derecho a la protesta

Después de haber reconocido dos pronunciamientos relevantes sobre el tratamiento al derecho a la protesta, uno en donde se le reconoce como tal y otro en donde se le desconoce, se debe pasar a revisar la normativa emitida en el Perú respecto a este derecho.

⁸ Este punto de análisis también se retomará en la segunda sección del presente artículo académico.

Al respecto, a diferencia de la libertad de expresión y reunión, la protesta no se encuentra positivizada en el texto constitucional; no obstante, ello no quita que se le haya atribuido la categoría de tal, ni tampoco que no haya sido constitucionalizada. Toda vez que, según Roa, los Tribunales Constitucionales, ante una omisión legislativa, pueden optar por ejercer su rol transformador e impulsar cambios sociales a través de sus precedentes⁹ (2019, p. 8).

Por lo que, se puede afirmar que la stc. contenida en el Exp. N° 00009-2018-PI/TC, en los términos de Sosa, fue resultado de un activismo judicial del TC, pues, cumple con haber dictado una decisión obligatoria -directiva al establecer los aspectos básicos del derecho a la protesta; dictar una decisión, en cierta medida, invasiva de competencias ajenas -correspondiéndole esto al Congreso de la República-CR; innova en el ordenamiento jurídico, ya que, la protesta no contaba con un reconocimiento como tal; además, dicta una decisión de alcance general; y finalmente, la decisión del TC resulta ser de *“última palabra”* en materia de interpretación constitucional (2019, p. 443).

Frente a ello, se puede afirmar en este punto que actualmente sí existe el reconocimiento jurisprudencial del derecho a la protesta, pero, aún así ¿es necesario emitir normas que regulen su ejercicio y límites? ¿por qué?

De acuerdo con la búsqueda realizada en el Portal Web del CR, se evidenciaron diferentes proyectos de ley que han tenido por finalidad dotar de protección, en cierta medida, el derecho a la protesta, entre estos tenemos como ejemplos:

- El Proyecto de Ley-PL N° 01391/2021-CR¹⁰, presentado con fecha 01 de marzo de 2022 y cuya finalidad es derogar y modificar los arts. 200, 283, 315 y 348 del Cód. P., por atentar contra el derecho constitucional a la protesta, buscando así, evitar la criminalización alrededor del ejercicio del derecho a la protesta. Cabe mencionar que, de acuerdo con lo revisado

⁹ Ejemplo de ello, es el reconocimiento otorgado por el TC al derecho fundamental al agua potable en el Exp. N° 00255-2022-PA/TC.

¹⁰ El referido PL tiene como autor principal al congresista Guillermo Bermejo Rojas, del Grupo Parlamentario Perú Democrático.

en la página del CR, este PL se encuentra en la comisión de Justicia y Derechos Humanos–CJDH desde el 04 de marzo de 2022.

- El PL N° 01514/2021-CR¹¹, presentado con fecha 23 de marzo de 2022 y al igual que el proyecto mencionado anteriormente, busca modificar el Cód. P., pero además, el DL 1267, en aras de prevenir la criminalización de la protesta social y el abuso de la fuerza policial, a través del uso indebido del derecho penal. Al respecto, se ha podido evidenciar que referido Proyecto ha pasado por la CJDH; no obstante, desde la fecha de su presentación, aún no se ha llegado a un consenso, toda vez que desde el 05 de mayo de 2023 se encuentra en la comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas.
- El PL N° 05093/2022-CR¹², presentado con fecha 18 de mayo de 2023, propone una reforma constitucional para incorporar el derecho fundamental a la protesta pacífica, esto, para que con tal positivización, se eviten pronunciamientos como el de la Cas. N° 1464-2021/Apurímac. Referido Proyecto, toma los términos de la stc. recaída en el Exp. N° 00009-2018-PI/TC, añadiendo la palabra *pacífica*. Sin embargo, no ha tenido mayor avance, ya que, desde el 25 de mayo del presente año, se encuentra en debate por la Comisión de Constitución y Reglamento.

No obstante, pese que dichos proyectos de ley buscan otorgar una mayor protección a la protesta, se ha evidenciado que aún son materia de debate en el CR, pues, las respectivas comisiones no logran un consenso. Caso contrario ha sucedido con normas que buscan limitar el ejercicio del derecho a la protesta y otros proyectos, entre los cuales se encuentran:

¹¹ El referido PL, tiene como autor principal al congresista Bernardo Jaime Quito Sarmiento, del Grupo Parlamentario Perú Libre.

¹² El referido PL, tiene como autora principal a la congresista Jhakeline Katy Ugarte Mamani.

- La Ley N° 31012–Ley de Protección Policial¹³, fue propuesta mediante el PL N° 04351/2018-CR por el Grupo Parlamentario Aprista Peruano. Esta, tuvo como finalidad que se derogue el art. 4.1 del DL 1186, referente al uso proporcional de la fuerza por parte de la PNP, facultando así el uso arbitrario de la fuerza policial en contextos de protestas sociales.
- Por su parte, el Poder Ejecutivo–PE presentó el PL N° 04271/2022-PE¹⁴, el cual se planteó con la finalidad de modificar el Cód. P., pero no en los extremos referidos anteriormente, sino para endurecer las penas en los delitos relacionados con la afectación a la vida, el cuerpo y la salud; así como, hacia los bienes públicos y privados, siempre que estos hayan sido cometidos en el contexto de un Estado de emergencia.

Es así que, a través de esta propuesta, las penas podrían llegar incluso hasta los 20 años por realizar determinadas acciones en el marco de manifestaciones, lo cual pone en evidente peligro el ejercicio del derecho a la protesta, pues, los actos de violencia y descontrol no son totalmente ajenos, toda vez que en diversas oportunidades se han desplegado estas situaciones, tal es el caso de la marcha contra Manuel Merino y las denominadas “Tomas de Lima”.

Por todo lo señalado, no se ha podido evidenciar una regulación normativa en lo que respecta al derecho a la protesta en el Perú, pese a la existencia de proyectos que aún se encuentran en debate. Sin embargo, esta falta de regulación no resta reconocimiento al derecho a la protesta, toda vez que, con el mero pronunciamiento del TC existió un reconocimiento a la protesta como derecho fundamental y por tanto, se efectuó su constitucionalización en los términos del art. 3 de la Carta Magna. Tal es el caso, que ha sido reconocido también por instituciones como el Ministerio Público–MP, Defensoría del Pueblo–

¹³ Cabe mencionar que esta ley, de acuerdo con el Sistema Peruano de Información Jurídica, no ha sido publicada en el diario oficial “El Peruano”. No obstante, se evidenció que fue publicada en referido diario el día 28 de marzo de 2020, firmada por el ex Presidente de la República, Manuel Merino de Lama.

¹⁴ Este PL se encuentra actualmente en la CJDH desde el 22 de febrero del presente año.

DP, Poder Judicial–PJ y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos–MINJUSDH en sus diferentes portales institucionales.

Por el contrario, se evidencia una regulación normativa en el Cód. P. que busca sancionar las acciones que puedan surgir en un contexto de protesta social. Tal es el caso de la tipificación de los delitos de extorsión (art. 200); disturbios (art. 315); grave perturbación de la tranquilidad pública (art. 315-A); y entorpecimiento al funcionamiento de servicios públicos (art. 283). Hecho que guarda relación con la tipificación que recogen otros países latinoamericanos.

1.2.3. Desafíos en el reconocimiento del derecho a la protesta

En este punto resulta pertinente referir que, si bien el reconocimiento jurisprudencial otorgado a la protesta podría haber significado un avance en su protección, no se puede asegurar que fue suficiente para poder asegurar su ejercicio. Esta afirmación encuentra su fundamento en dos puntos; la falta de normativa que regula el derecho a la protesta y los problemas que presenta la stc. emitida por el TC.

En primer lugar, respecto a la falta de normativa que regula el derecho a la protesta, se ha verificado que actualmente no existen leyes que hayan establecido parámetros para su reconocimiento o limitación. En su defecto, se encontró la Ley de Protección Policial, que más allá de proteger a las personas en el ejercicio del derecho a la protesta, protege a la PNP en sus actuaciones como restauradores del orden público.

Sobre esto, si bien no existe un reconocimiento normativo expreso del derecho a la protesta en nuestro ordenamiento jurídico interno, no se debe olvidar que, a través de la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la CPP y conforme a lo señalado en el caso Nina Quispe, se puede realizar un control de convencionalidad sobre la protección internacional que dota de contenido el derecho a la protesta. Por lo que, le son aplicables las consideraciones efectuadas tanto por el SUDH, como por el Sistema Regional.

En segundo lugar, se debe señalar que, la stc. emitida por el TC (Exp. N° 00009-2019-PI/TC) presenta un problema en su forma, en tanto el documento principal solo fue suscrito por dos magistrados y tuvo cuatro votos singulares. Sobre esto, se puede hablar de una falta de consenso entre los magistrados, ya que la ponente, magistrada Ledesma Narváez, no procura un debate y aterrizaje en un punto, al menos de la mayoría; sino que, se ve una actuación individual de cada magistrado, para después juntar cada una de sus consideraciones y publicarlo.

Este hecho, no permite tener un pronunciamiento claro sobre el derecho a la protesta, pues en su forma, el texto nos debería dar claridad para obtener seguridad jurídica; y, al no existir un texto firmado por todos los magistrados, el reconocimiento efectuado queda incierto. Ya que, no se puede evidenciar un consenso con lo sostenido por la ponente. Es por tal motivo que, incluso en el pronunciamiento de la CSJR (Cas. N° 1464-2021/Apurímac), se hace referencia a esta falta de votos para sentar una posición doctrinal, siendo uno de los motivos por los cuales desconoce el reconocimiento del derecho a la protesta.

Por otra parte, también se evidencia un problema en el fondo de referida stc., ya que, no hay claridad respecto al carácter y los límites del derecho a la protesta. Esto, en la medida que la definición establecida por el TC opta por no incluir ningún acto de violencia en su ejercicio. Con lo cual, el problema se evidencia en tanto no se deja ningún espacio abierto para el uso de la violencia en determinadas situaciones.

Además, tampoco tipifica de manera expresa un listado de las consideraciones que pueden ser tomadas o no como manifestaciones del derecho a la protesta, ni tampoco límites claros de los actores estatales que puedan ejercer para detener de manera proporcional situaciones que se generen en las protestas. Por el contrario, deja este campo abierto para que, a través de normas, se regulen los límites, hecho que, como bien se ha puesto en evidencia, tampoco ha sido trabajado por el Perú.

2. ¿Se puede hablar de la existencia de un derecho a la protesta en el ordenamiento jurídico peruano?

Para efectos de este segundo apartado, se busca resolver el cuestionamiento en torno a la existencia o no de un derecho fundamental a la protesta en el Perú. Para ello, deben considerarse los principales pronunciamientos jurisprudenciales emitidos en estos últimos años, a los cuales ya se les hizo referencia en la sección precedente y analizar cuál es el carácter de cada uno de estos.

Además, deben tomar en cuenta las normas vigentes y Proyectos de Ley que otorguen un tratamiento a la protesta, o en su defecto, plantear ciertos lineamientos que puedan beneficiar el ejercicio de este derecho fundamental, que sea reconocido como un derecho independiente o no, merece de una protección constitucional.

Es así que, una vez se haya determinado la existencia de un derecho a la protesta, se podrán plantear medidas que puedan reforzar o encaminar la protección del ejercicio de la protesta, ello, con la finalidad de dotar de protección a los manifestantes y a su vez, evitar la tendencia hacia la criminalización de estos, hecho del cual hemos sido testigos en momentos de tensión surgidos en nuestro país, tal y como fue el caso las llamadas Toma de Lima¹⁵.

Ahora bien, se debe partir señalando que el Perú se encuentra dentro del sistema jurídico del Civil Law, lo cual quiere decir que no todos los pronunciamientos emitidos por los jueces constitucionales devienen en un precedente judicial vinculante y por tanto, una regla de obligatoria aplicatoriedad para todos los casos de similar temática. En tal sentido, no se puede afirmar que las stcs. emitidas en la Cas. N° 1464-2021/Apurímac y el TC, en el Exp. N° 00009-2018-PI/TC, poseen un ratio decidendi. No obstante, ello no quiere decir que no contengan ningún valor.

¹⁵ Las llamadas tomas de Lima reunieron ciudadanos de las diferentes partes de nuestro país, quienes se manifestaron, principalmente, para exigir la renuncia de la actual Presidenta del Perú y la renuncia de todos los miembros del CR.

Por ello, al encontrarnos dentro del sistema del Civil Law, no se puede dejar de tomar en cuenta que la estructura de nuestro sistema judicial se encuentra jerarquizada. Lo que nos quiere decir que la idea de los precedentes judiciales funcionan de tal manera que los jueces de instancias inferiores, deben conocer la jurisprudencia de las instancias superiores y con ello, deban aplicar aquellos aspectos y/o argumentos que sean *ratio decidendi* y *obiter dictum* (Sosa, s/f, ppt. 10).

2.1. El papel del Tribunal Constitucional en torno al reconocimiento del derecho a la protesta

¿Nos encontramos entonces frente a un pronunciamiento del Tribunal Constitucional con carácter de precedente vinculante? La respuesta es que no. La stc. emitida por el TC (Exp. N° 00009-2018-PI/TC), no puede considerarse como precedente vinculante para nuestro ordenamiento jurídico, pues, no cumple con los aspectos de forma señalados en el art. VI del Código Procesal Constitucional–CPC. Esto, pues en el propio texto de la stc. no se establece su calidad de cosa juzgada, ni cumple con el mínimo requerido de votos (cinco) magistrados para su conformación.

Por lo tanto, este pronunciamiento no tiene la fuerza normativa para ser incuestionable y, por tanto, es posible que se expresen diversos argumentos en la jurisdicción ordinaria que vayan en contra de este, tal como fue el caso de la Cas. N° 1464-2021/Apurímac.

No obstante, no es válido sostener que las stcs. emitidas por el TC, que no tengan el carácter de precedente vinculante, no poseen ningún valor para nuestro ordenamiento, toda vez que, los pronunciamientos emitidos por los magistrados, sean estos, los contenidos en el texto principal de la stc., como los votos singulares, cuentan como *obiter dictum*. De ahí que, de acuerdo a lo señalado por Ana Laura Magaloni, el dictum son aquellas consideraciones que han sido elaboradas por el Tribunal, pero que no constituyen una decisión (como se citó en Abad, S., 2008, p. 156).

Entonces, ¿cuál es la importancia del dictum? Para el caso concreto, los argumentos desarrollados a favor del reconocimiento del derecho a la protesta poseen una fuerza persuasiva -no obligatoria-, que puede ser considerado para futuras decisiones relacionadas con la temática, las cuales sí podrían constituir un precedente vinculante.

En tal sentido, los argumentos sostenidos por Ledesma Narváez y Ramos Núñez (fdtos. 77 al 95), deben ser vistos a la luz de influenciar positivamente futuras stcs., que contengan una problemática relacionada al reconocimiento de la protesta como derecho fundamental. Ello, en razón a que nos encontramos frente al máximo intérprete de la CPP, y en el Civil Law, los precedentes judiciales se basan en la jerarquía, e independientemente de que el texto principal no posea un carácter de ratio decidendi, dichos argumentos son obiter dictum.

Entonces, se puede afirmar que, por aspectos de forma, la stc. del TC no es un precedente vinculante, y además, puede resultar de difícil lectura por los votos singulares emitidos. No obstante, esto no quiere decir que los argumentos esbozados por los magistrados deban ser ignorados por los jueces de instancias inferiores y que por tanto, puedan alejarse de dichos estos de manera injustificada y desproporcionada.

Por eso, atendiendo a lo sostenido en la Cas. N° 1464-2021/Apurímac, como bien se señaló en la sección anterior, el recurso de casación tiene una función nomofiláctica, esto es, que pretende otorgar una solución que salvaguarde el principio de constitucionalidad, pero que no posee un carácter absoluto. Pero, ¿ello sucede en la Casación N° 1464-2021/Apurímac?

La respuesta a esta interrogante es negativa, ya que no se puede afirmar una protección al principio de constitucionalidad con el desconocimiento de la protesta como derecho fundamental, pues elimina cualquier opción para su reconocimiento y garantía en nuestro ordenamiento jurídico, a pesar de que, como bien ha quedado evidenciado, la CPP y el marco normativo internacional resguarda a la libertad de expresión y de reunión, y por tanto, la protesta.

Por ello, es posible señalar que la Cas. N° 1464-2021/Apurímac representa un pronunciamiento contrario y peligroso al TC, en la medida que los magistrados de la Corte Suprema no pueden pretender anular lo que la jurisprudencia y la costumbre han logrado (Grández, 2023). Sin embargo, este no es un precedente vinculante para nuestro ordenamiento y debido a las controversias que surgieron a partir de ello, debe ser visto como una oportunidad de debate público en nuestra sociedad para activar mecanismos, como los señalados por Pedro Grández, esto es, un pleno jurisdiccional en donde se discuta con argumentos jurídicos sobre el reconocimiento del derecho a la protesta y sus parámetros (2023).

Además, debe quedar claro que, desde la hipótesis sostenida en el presente artículo académico, sí existe un reconocimiento al derecho a la protesta en el Perú, el cual queda evidenciado desde tres aristas importantes que se pasarán a desarrollar a continuación.

2.1.1. El reconocimiento de nuevos derechos en el sistema jurídico peruano

En primer lugar, la stc. contenida en el Exp. N° 00009-2018-PI/TC utiliza el art. 3 de la Carta Magna para el reconocimiento de la protesta como un derecho independiente de la libertad de expresión y reunión y no como uno que se desprende de estos, tal como sucede en Latinoamérica.

Para tal reconocimiento, de acuerdo a las especificaciones en la forma, ni la CPP, ni el CPC requieren un mínimo de votos para que se pueda reconocer un derecho fundamental. Por lo que, se puede afirmar que para tal reconocimiento el TC no necesita seguir aspectos formales específicos en sus stcs.

Incluso, en la práctica, la costumbre nos lleva a poner en evidencia casos en donde no se ha requerido un número mínimo de votos de los magistrados para el reconocimiento de un derecho fundamental. Tal es el caso del Exp. 2488-2002-HC/TC, donde se reconoció el derecho a la verdad bajo el amparo del art.

3 de la CPP y cuenta con el voto de seis magistrados. Además, se tiene el reconocimiento de nuevos derechos fundamentales a través de las Salas Constitucionales también bajo el amparo del art. 3 de la CPP, ejemplo son los casos del reconocimiento del derecho al olvido (Exp. 03041-2021-PHD/TC) y el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica como derecho vinculado al uso del Documento Nacional de Identidad–DNI (Exp. 02432-2007-PHC/TC), en donde los votos tampoco alcanzaron la totalidad de magistrados.

En tal sentido, queda evidenciado que el voto de solo dos magistrados en el texto principal de la stc. que versa sobre el derecho a la protesta, no implica una consecuencia negativa para el reconocimiento de este derecho. Por eso, se puede afirmar que sí existe un reconocimiento jurisprudencial en el Perú que dote de contenido y por tanto, protección constitucional a la protesta.

Si bien el hecho de solo contar con la firma de dos magistrados ha causado muchos cuestionamientos a nivel doctrinal, no se puede negar que el Exp. N° 00009-2018-PI/TC, bajo los términos del art. 3 de la CPP, sí brinda un reconocimiento a la protesta como derecho.

Por otra parte, un tema de diferentes cuestionamientos ha sido la cantidad de votos singulares que se emitieron en tal stc., pues, convierte dicho pronunciamiento, en un texto de difícil comprensión. Sin embargo, no se puede argumentar dicho aspecto para negar el reconocimiento del derecho a la protesta, pues, como bien se evidenció, no existen cuestiones formales que especifiquen o requieran un mínimo de votos de los magistrados.

2.1.2. El activismo judicial del Tribunal Constitucional

En segundo lugar, tenemos que los tribunales constitucionales, a palabras de Sosa, “pueden ejercer la función de actores políticos y sociales” (2019, p. 441), siempre y cuando, esta función se ejerza, según Kelsen, de manera excepcional, cauta y prudente (como se citó en Sosa, J., 2019, p. 441). Con lo cual, es posible

afirmar que las decisiones que se tomen en los tribunales constitucionales no siempre serán correctas o no presentarán excesos.

En tal sentido, esta función política y social tendrá sentido cuando se quieren dilucidar controversias que aquejan la comunidad política, para lo cual, los tribunales constitucionales deben actuar como “poderes neutros” (Sosa, 2019, p. 442), siendo capaces de efectuar un adecuado control de constitucionalidad sobre las controversias que se plantean. Ello, con la finalidad de resolver una temática que, por más debate que haya tenido en la sociedad y a nivel legislativo, no ha logrado alcanzar un consenso.

Por tal motivo, el TC, en lo que respecta al debate sobre el reconocimiento de la protesta, ejerció un rol político y social, en la medida que en el Exp. N° 00009-2018-PI/TC se resolvió sobre un tema de latente debate y controversia en nuestra comunidad política y que todos los días compromete a la sociedad, en tanto, la protesta tiene un valor público, pues se encuentra muy arraigada al ejercicio de la democracia.

Entonces, como bien se evidencia, el reconocimiento de la protesta es un tema complejo, en la medida que cuenta con opiniones jurisprudenciales y normativas divididas. Por un lado, existe la postura respecto al planteamiento de la protesta como un derecho independiente; mientras que, por otro lado, se sostiene que es un derecho derivado de los derechos a la reunión y libertad de expresión. Por lo tanto, es posible afirmar que dichas contradicciones conllevan a la necesidad de encontrar una legitimación actualizada sobre la protesta, en la medida que permita que, en conjunto, la sociedad civil y jurídica se involucren.

Ejemplo de ello es lo referido por Pedro Grández, quien refirió que luego de la emisión de la Cas. N° 1464-2021/Apurímac, se puede abrir la posibilidad de plantearse un pleno jurisdiccional, para discutir sobre la criminalización de la protesta. Sin embargo, en el presente artículo se sostiene que abrir un debate sobre esta temática, conllevaría a discutir nuevamente sobre el reconocimiento al derecho a la protesta, más que buscar dotarlo de protección.

Si bien desde una consideración democrática y legitimadora de las decisiones activistas de los tribunales constitucionales, un pleno jurisdiccional o espacio de diálogo resultaría productivo para legitimar la decisión del TC. Sin embargo, no siempre debe buscarse llevar a debate público la discusión de temas que impliquen la protección y/o reconocimiento de derechos, puesto que, dejar en manos de la sociedad estos temas, podría resultar contraproducente.

Tal es el caso, por ejemplo, del matrimonio igualitario, llevar a debate este tema, en una sociedad que se fundamenta en su mayoría por valores religiosos y que posee un sistema jurídico heteronormativo, pone en peligro el reconocimiento de un derecho reconocido abiertamente en Latinoamericanos, el SIDH y SUDH.

Esto mismo sucede en el caso de la protesta, puesto que, nuestro sistema, como bien se ha podido evidenciar en la sección anterior, tiene una tendencia a criminalizar los actos de protesta más que proteger y garantizarlo, lo cual no hace más que afectar el ejercicio de este derecho. En tal sentido, de llevarse a debate este tema, conllevaría a poner en peligro el reconocimiento otorgado al derecho a la protesta.

En línea con ello, el accionar del TC en el Exp. N° 00009-2018-PI/TC, puede ser visto desde lo sostenido por Jorge Roa, esto es, como un control judicial de constitucionalidad, siempre que los argumentos esbozados cuenten con la suficiente fuerza para, en este caso, conocer el derecho a la protesta.

Sin embargo, una crítica que debe hacerse en este punto es que la stc. del TC, si bien usa la herramienta del art. 3 la CPP, no efectúa el suficiente análisis para dotar de protección a la protesta. Esto, en la medida que, si bien regula los alcances, naturaleza, contenido, límites y relación con otros derechos, no establece mecanismos de protección y límites para los otros actores involucrados, como lo son la PNP y FFAA. Por lo que, no puede hablarse de un control fuerte de constitucionalidad.

2.1.3. Los pronunciamientos nacionales e internacionales

En tercer y último lugar, nos encontramos frente a un reconocimiento desde espacios institucionales de la protesta como un derecho fundamental, en apoyo al reconocimiento otorgado por el TC.

Al respecto, se tiene que la DP, a través de diversos comunicados de prensa ha sostenido fuertemente que la protesta es un derecho constitucionalmente reconocido (18 de enero de 2023). Respecto a estos pronunciamientos, existe una tendencia al reconocimiento de la protesta pacífica y que respete los derechos de terceros. Además, evidencia un arduo trabajo por compilar a través de diferentes informes las situaciones relacionadas a la protesta, como se puede verificar en el Informe Defensorial – ID N° 190-2023-DP e Informe Especial – IE N° 01-2022-DP.

Por otra parte, en el ámbito de los ministerios, se tiene también un comunicado del MINJUSDH, en el cual se destaca el compromiso del estado hacia la protección del derecho a la protesta pacífica. Asimismo, el MP, a través del Oficio Circular N° 025-2020-MP-FN¹⁶, ha expresado su preocupación por salvaguardar la legalidad y los derechos de los ciudadanos en el contexto de las protestas, con lo cual, reconoce la necesidad de proteger referidas manifestaciones.

Con todo ello, se pone en evidencia que tres de las más importantes instituciones que se encargan de la promoción y defensa de los derechos humanos en el Perú, reconocen la existencia de la protesta como un derecho fundamental.

En el ámbito internacional, la CIDH realizó un informe este año denominado “Situación de Derechos Humanos en Perú en el contexto de las protestas sociales”, en donde reconoce a la protesta como un derecho fundamental y resalta su importancia para el fortalecimiento de las sociedades democráticas.

¹⁶ Publicado en la página de Facebook del MP. Recuperado de: https://m.facebook.com/FiscaliaPeru/photos/el-ministerio-p%C3%BAblico-realiza-acciones-para-garantizar-la-legalidad-y-los-derech/3431347883613993/?se_imp=0q9PTm2N7qX3JBEww

Además, otro aspecto importante de este Informe es que culmina estableciendo una serie de recomendaciones a favor de dotar de protección a las personas que deciden poner en práctica su derecho a la protesta, dirigiendo estas, en su mayoría, a los actores estatales.

2.2. La constitucionalización de garantías en torno al ejercicio del derecho a la protesta

En este punto, por los argumentos señalados previamente, se sostiene que la protesta sí es un derecho fundamental que ha sido reconocido en nuestro ordenamiento a través de la jurisprudencia del TC. Ello, debido a la aplicación de la cláusula *numerus apertus* de los derechos (art. 3 CPP); y, en respuesta a la exigencia del “orden público constitucional”, pues, al ser la protesta una “manifestación de una posición crítica al poder” y de la democracia, merece de una protección individual (Exp. 0009-2018-PI/TC, fdtos. 74 y 75).

No obstante a ello, tal reconocimiento no ha sido, ni resulta suficiente para garantizar la vigencia y ejercicio del derecho a la protesta, pues, como bien se ha evidenciado, incluso después del pronunciamiento del TC, existe una tendencia normativa hacia su criminalización, lo cual nos lleva a afirmar que perdura la necesidad por dotar de protección el ejercicio del derecho a la protesta, a fin de que este pueda ejercerse sin limitaciones desproporcionadas.

Entonces, ¿cuáles son las medidas que debe adoptar el Estado Peruano para garantizar la plena vigencia y ejercicio del derecho a la protesta?

Al respecto, es preciso recordar el compromiso asumido por el Estado al ratificar la CADH, específicamente en lo que respecta a sus obligaciones hacia los derechos (Art. 1.1). Sobre esto, se pueden reconocer hasta cuatro obligaciones generales en esta materia, las cuales, son:

1. **Obligación de respeto.** Es una obligación de no hacer, lo cual quiere decir que el Estado debe abstenerse de tomar medidas que signifiquen un obstáculo y/o impedimento para el pleno ejercicio de un derecho.
2. **Obligación de garantía.** Se entiende como una obligación de hacer, lo que implica que los Estados ejerzan funciones de prevención, investigación, sanción y reparación ante potenciales y/o vulneraciones de derechos humanos.
3. **Obligación de no discriminación.** Exige a los Estados evitar realizar algún acto que implique una distinción, exclusión, restricción y/o preferencia hacia una persona o su derecho, por sobre otro de manera desproporcionada e injustificada. Por lo cual, nos encontramos frente a una obligación de no hacer.
4. **Obligación de implementación.** Requiere a los Estados ejecutar acciones que impliquen la adopción de normas; derogación de disposiciones legales nacionales incompatibles con las obligaciones asumidas para la protección de los derechos humanos; y, la abstención de dictar normas contrarias a las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

En relación a ello, la obligación de los Estados, en materia de derechos humanos, también se desprende de lo establecido en la DUDH (Art. 30) y la Carta de las NU (arts. 13.b, 62.2, 68, 76.c), instrumentos que también contienen obligaciones de hacer y no hacer, como las expuestas en el apartado anterior. Entre las cuales se encuentra, i) no realizar actos que menoscaben el ejercicio de derechos o libertades; ii) coadyuvar para hacer efectivo el ejercicio de los derechos humanos y libertades; iii) promover los derechos.

Así también, el Sistema Europeo de Derechos Humanos–SEDH, a través del Consejo de Europa–CE, reconoce que los Estados tienen el deber de “respetar, promover, proteger y garantizar los derechos humanos” (2022, Cap. 4). Con lo

cual, queda evidenciada la responsabilidad otorgada a los Estados parte en el ámbito internacional, en materia de protección y promoción de derechos fundamentales.

Por otra parte, en lo que respecta al Perú, el propio MINJUSDH ha reconocido al Estado como responsable de “proteger, defender, respetar, promover y garantizar los derechos humanos” (2013, p. 16). Por lo que, corresponde a las diferentes instituciones que articulan el funcionamiento del Estado, efectuar las acciones necesarias que permitan el pleno ejercicio de derechos fundamentales.

Sin embargo, no se ha podido evidenciar la presencia de pronunciamientos judiciales, políticas públicas, normas y/o directrices que regulen el ejercicio del derecho a la protesta. Por el contrario, nos encontramos frente a un escenario en donde existen tres PL que direccionan su accionar hacia evitar la criminalización de la protesta con la reforma del Cód. P. y la positivización de la protesta en la CPP.

En tal sentido, se evidencia la necesidad de que nuestro sistema, conformado por órganos especializados –como ministerios, organismos especializados en la defensa de derechos fundamentales, sistema de justicia, entre otros– articulen sus acciones, para que se puedan encaminar las medidas correspondientes que respondan a la necesidad de garantizar el pleno ejercicio del derecho a la protesta.

2.2.1. El activismo judicial de los tribunales

Como bien se precisó en la sección precedente, el activismo judicial, en términos de Sosa, consiste en i) dictar una decisión obligatoria; ii) invasiva de competencias ajenas; iii) que innove el ordenamiento jurídico; iv) sea de alcance general; y, v) resulte ser de última palabra en materia de interpretación constitucional.

Por ello, en vista de las características de estos pronunciamientos, como una primera propuesta para que se garantice el derecho a la protesta, se plantea que las cortes constitucionales realicen un control judicial sobre la materia, aplicando para ello, el mismo criterio utilizado por el TC para reconocer a la protesta como derecho fundamental en el Exp. 00009-2018-PI/TC.

En tal sentido, el activismo judicial que se plantea a continuación, no busca ser ejercido por cualquier corte judicial, sino por aquellas especializadas en materia constitucional, a efectos que realicen el análisis correspondiente, utilizando un control constitucional fuerte. Por lo que, le corresponderá Salas Constituciones, y de ser el caso, al TC, dotar de garantías al derecho a la protesta a través de sus diferentes pronunciamientos.

El sentido de esta propuesta se fundamenta en que, uno de los mecanismos para dotar de protección a los derechos humanos, son los sistemas jurídicos nacionales (Summers, 2004). De ello, podemos presumir que, además de las normas y códigos, los pronunciamientos de las cortes judiciales del Perú, componen este sistema jurídico, toda vez que sus funciones están relacionadas con la protección de los derechos humanos, los cuales garantizan a través de pronunciamientos judiciales.

Por tal motivo, resulta fundamental que el activismo judicial se manifieste a través de un control constitucional fuerte, en la medida que, a través de este, las Salas Constituciones, y de ser el caso, el TC, podrán, según Waldron, “i) rehusarse a aplicar una ley en un caso particular; ii) modificar el efecto de una ley para que su aplicación se ajuste a derechos individuales; y, iii) determinar que una o disposición legislativa no sea aplicada” (2018, p. 62).

Cabe recalcar que, no se espera que todas las cortes constituciones emitan pronunciamientos aislados, sino que, sobre la base de la stc. recaída en el Exp. 00009-2018-AI, se articulen las medidas que permitan reconocer las garantías básicas relacionadas al ejercicio del derecho a la protesta, para que cumpla con los aspectos fundamentales del activismo judicial; y a su vez, exista un control constitucional fuerte.

Se plantea el ejercicio de un control constitucional fuerte, en donde los tribunales doten de contenido el derecho a la protesta, en la medida que, esto garantizará una efectiva protección a este derecho. Pues, de lo contrario, de esperar pronunciamientos consensuados con la participación ciudadana, los avances en esta materia continuarán dilatándose y por lo tanto, las posibles vulneraciones a este derecho, continuarán siendo latentes.

Teniendo ello en cuenta, se considerará la aplicación de tres tipos de pronunciamientos –propuesta propia– que provengan del activismo judicial para la materia que nos atañe en el presente artículo:

1. Como una primera fórmula para constitucionalizar garantías en torno al ejercicio del derecho a la protesta y en aras de ejercer un control constitucional fuerte, los pronunciamientos deben resolverse considerando aquellos casos concretos que involucran la aplicación de los PL mencionados en la sección anterior sección –tomando en cuenta que para ese momento deberán encontrarse vigentes– y las normas que se utilizan actualmente para criminalizar la protesta.

En ese sentido, tenemos que, las Salas Constitucionales o el TC deberán inaplicar referidas leyes para atender cada caso particular que se relacione con esta materia. Con lo cual, se estaría dando cumplimiento a uno de los presupuestos del control constitucional fuerte, esto es, la ***inaplicación de una ley en el caso en concreto*** –resaltado propio–. Así como, se cumpliría con las aristas de una decisión judicial que puede considerarse como activista, siendo esto, que las decisiones que se tomen sean de carácter obligatorio y “última palabra”.

Esto, garantiza a los ciudadanos que deseen ejercer su derecho a la protesta que existe una línea jurisprudencial encaminada a alejarse de la criminalización existente alrededor de los actos de protesta.

Finalmente, resulta pertinente precisar que este ejercicio no es ajeno a la labor que realice el TC, ejemplo de ello es la inaplicación de una ley en el Exp. 01052-2018-PA-TC. En este se determinó que el art. 7.b° de la Ley N° 30299 devendría inconstitucional para el caso en concreto, toda vez que en el caso materia de análisis se habría producido una arbitrariedad de la administración respecto al derecho laboral del ciudadano.

Por otra parte, teniendo como base el fortalecimiento de la jurisprudencia, se plantea también que las Salas Constitucionales o el TC podrían **eliminar preceptos normativos del ordenamiento jurídico** –resaltado propio–. Los cuales serían todos aquellos que se direccionen a criminalizar la protesta, por lo que, a través de este mecanismo, también se estaría ejerciendo un control constitucional fuerte.

Es así que, con la inaplicación de leyes y la eliminación de preceptos normativos que criminalizan el ejercicio del derecho a la protesta, se podría estar dotando de garantía este derecho fundamental.

2. Otro mecanismo que pueden utilizar las Salas Constitucionales o el TC, es estableciendo recomendaciones para el **diseño y direccionamiento para la implementación de una política pública** que articule a las diferentes instituciones del estado que se encuentran involucradas en la protección del ejercicio del derecho a la protesta¹⁷ –resaltado propio–. Con lo cual, esta política, más que reglamentar y limitar este derecho, buscará hacerlo con los actores que responden a ella, esto es, la PNP y/o las FFAA, entre otros.

En primer lugar, se parte de la premisa de la inexistencia de una política pública o Directiva que establezca y precise, no solo los aspectos básicos del derecho a la protesta, sino también los límites de terceros respecto a las personas que protestan. Y, si bien existen parámetros de protección internacional y nacional sobre eso, por ejemplo, respecto al uso de la

¹⁷ Este pronunciamiento encuentra sustento en la Ley Orgánica del PE y las stcs. del TC recaídas en los Exp. 00027-2021-AI/TC (fdto. 65) y 00004-2021-CC/TC (fdto. 74).

fuerza, aún persisten escenarios en donde se busca impunidad para esta, tal es el caso de la Ley de Protección Policial.

Asimismo, aun cuando autores como Sumaria y Vasallo afirman que la intervención de los jueces en el diseño de políticas públicas es una acción antidemocrática, no se puede dejar de tomar en cuenta la importancia del activismo judicial, pues este permite que los tribunales constitucionales pueden ejercer una función política y social (Sosa, 2019, p. 441).

En ese sentido, para el diseño de esta política pública, el pronunciamiento de la Sala Constitucional o el TC, debe establecer un alcance nacional y por tanto, ser aprobada mediante Decreto Supremo. Esto, en razón a que se necesita de un trabajo interinstitucional que pueda articular sus acciones en favor de la protección del derecho a la protesta¹⁸.

En este aspecto, precisar que, a efectos de garantizar la implementación de una política pública democrática, el pronunciamiento debe servir como guía para orientar a los sectores encargados de implementar una política y así propiciar un debate¹⁹. Sin embargo, la necesidad de implementación sí debe ser considerada como “última palabra”, en la medida que no existe suficiente marco normativo que garantice el ejercicio de este derecho.

3. Como una tercera propuesta de pronunciamiento, sería aquel que elabora una **recomendación al Congreso de la República**, a efectos que se **elabore una norma** con especificaciones direccionadas a proteger el derecho a la protesta –resaltado propio–. Con respecto a ello, se evidenciaría un activismo judicial de los tribunales, en la medida que estaría dictando una decisión **invasiva de competencias ajenas** –resaltado propio–.

¹⁸ Con lo cual se estaría encaminado la elaboración de una política pública que se refiere a la protección y promoción del derecho a la protesta, por lo que, esta política debe contener un doble carácter (subjetivo y objetivo). Exp. 02566-2014-PA/TC.

¹⁹ Al respecto, se deberá precisar en el pronunciamiento que el tema de debate no es si la protesta es un derecho fundamental o no, sino que, se debe partir afirmando que este lo es y se necesitan herramientas para garantizar su ejercicio.

Esta propuesta encuentra su fundamento en el art. 102.1 de la CPP, en donde se establece como una de las funciones del Poder Legislativo, la de dictar leyes y/o resoluciones legislativas. Por lo que, resulta una medida proporcional y constitucional que el pronunciamiento ordene la emisión de una ley, pues, así da cumplimiento a su mandato constitucional. Y a su vez, se propicie un trabajo conjunto entre los poderes del estado, por más que ambos poderes del estado tiene su propia autonomía.

En este punto cabe precisar que, esta medida puede resultar poco innovadora en términos del activismo judicial; no obstante, la revolución y cambio en este punto se podrán evidenciar en los lineamientos que la Sala Constitucional o el TC quieran desarrollar. Por eso, esta recomendación legislativa deberá proponer los puntos claves de una nueva norma que garanticen efectivamente el ejercicio a la protesta y a su vez, elimine la innecesaria criminalización hacia este.

Siguiendo esta línea, el TC se ha pronunciado al respecto en el Exp. 00027-2021-AI/TC, en donde recordó que, una de las funciones del PE es expedir normas, especialmente si estas guardan relación con el desarrollo y promoción de derechos fundamentales (fdto. 66). Por lo que, este planteamiento tiene sentido, en la medida que a través de la emisión de normativa, se podrá garantizar el ejercicio del derecho a la protesta.

Por ello, la recomendación de la elaboración de una norma, debe observarse desde el punto en el que la protesta pueda ser resguardada y no limitada o criminalizada. Con lo cual, tomando en cuenta las falencias actuales que existe en materia normativa en nuestro país, esta propuesta puede lograr una adecuada garantía para el respeto hacia la protesta.

En tal sentido, con los planteamientos señalados líneas más arriba, se puede garantizar el ejercicio del derecho a la protesta a través de un control

constitucional fuerte, como resultado del activismo judicial de las Salas Constitucionales o el TC.

Finalmente, cabe mencionar que, si bien el control judicial fuerte es criticado por autores como Tushnet²⁰, ello no quiere decir que los planteamientos señalados en este apartado, sean vías antidemocráticas. Pues, como se ha sostenido a lo largo del presente artículo, propiciar un debate en torno al derecho a la protesta, dilatará su reconocimiento y protección. No obstante a ello, conforme a lo señalado, se busca la intervención de diferentes instituciones del estado para lograr garantizar el pleno ejercicio del derecho a la protesta, con lo cual este argumento, quedaría desvirtuado.

2.2.2. Obligaciones generales del Estado Peruano en torno al ejercicio del derecho a la protesta

Por otra parte, conforme a las obligaciones generales del Estado Peruano en materia de derechos humanos, en este apartado, se pretende plantear estrategias institucionales, que vayan acorde a cada una de estas. Para que así, su trabajo permita garantizar el derecho a la protesta, a través de una tarea articulada de las instituciones públicas competentes.

En este punto, es necesario precisar que, la responsabilidad de las obligaciones generales en materia de derechos humanos debe considerar que el Estado Peruano se encuentra conformado por diferentes instituciones, por lo cual, este funcionará siempre que sus estas ejerzan un adecuado manejo de sus competencias. Ello, a fin de que puedan ejercer un trabajo en materia de protección de derechos humanos y así, puedan lograr garantizar el pleno ejercicio de un derecho, como debería ser el caso de la protesta.

²⁰ Este autor refiere que, en materia de determinadas acciones políticas, debe existir una participación activa de todos los actores, pues, es la mejor forma de garantizar que ningún poder puede sobreponerse sobre otro (2013, p. 109).

En tal sentido, de acuerdo a los alcances que se dieron en párrafos anteriores, se pasará a exponer cada una de las propuesta por cada obligación asumida respecto al derecho a la protesta:

1. En lo que respecta a la **obligación de respeto**, se debe resaltar, en primer lugar, la necesidad de un compromiso institucional para garantizar el pleno ejercicio del derecho a la protesta. Como bien se mencionó, instituciones como la DP y el MINJUSDH, así como, el TC, se han pronunciado a favor de la protesta como un derecho fundamental, y como tal, debe recibir una protección.

Por ello, tomando en cuenta que nos encontramos frente a una obligación de no hacer, se puede afirmar que no requiere la implementación de medidas específicas en el ámbito nacional. Pues, desde su reconocimiento como derecho, e incluso antes de este, debe ser recubierto por nuestro sistema, atendiendo así al compromiso asumido por el Estado Peruano con la ratificación de la CADH y la DUDH.

En consecuencia, si bien se determinó que no existen normas específicas que resulten efectivas para la garantía del derecho a la protesta, esto no quita que la obligación de respeto no enmarque la obligación de las instituciones para garantizarlo.

En tal sentido, la propuesta en este punto radica en un fortalecimiento institucional, para que, conforme a las atribuciones de cada una, se cumpla con el compromiso asumido en materia de derechos humanos y por ende, con la garantía de la protesta.

2. Por otra parte, en razón a la **obligación de garantía**, entendida como una obligación de hacer, se han evidenciado cuatro acciones que deben ejercer las instituciones.

Sobre ellas, en primer lugar, encontramos la acción de *prevención*, la cual consideramos debe partir desde la atención a la problemática que desencadena una protesta. Con ello, no se busca limitar su ejercicio, sino atender y sobre todo escuchar las exigencias que se plantean, promoviendo un espacio democrático, que de cierta manera, podrá reducir la intensidad de una protesta y por lo tanto, las medidas de represión.

Para eso, se plantea la necesidad de garantizar el derecho a la participación, por ejemplo, a través de mesas de diálogo, a fin de demostrar a la ciudadanía que sus peticiones o clamores son escuchados. Lo cual, guarda relación con la recomendación N° 27 de la CIDH (2023, p. 106).

Así también, las acciones de prevención deben tomar en cuenta el rol de las instituciones para informar a la ciudadanía de manera clara, los alcances del derecho a la protesta, así como las garantías que lo contemplan. Para que, de esta forma, exista certeza sobre este derecho.

En segundo lugar, encontramos la acción de *investigar*, la cual se podrá evidenciar desde la labor del MP como organismo encargado de -entre otros- perseguir e investigar el delito (art. 159 de la CPP).

Al respecto, para efectos del derecho a la protesta, debe existir una investigación de todos los hechos relacionados a la criminalización de las personas que ejercen la protesta. Tal es el caso, por ejemplo, de lo ocurrido en las manifestaciones denominadas “Las Tomas de Lima I, II y III”, en donde, de acuerdo a personas que se encontraban en el lugar, existieron detenciones pese que no se evidenció ningún delito flagrante.

Por lo que, para garantizar el ejercicio del derecho a la protesta, las investigaciones que se efectúen o hubieran efectuado, deben ser en el marco de la consideración de la protesta como un derecho, siempre que no existan vulneraciones hacia otros derechos fundamentales. De manera que, así se eviten arbitrariedades o situaciones de abuso de poder que se

ejecuten en represión del ejercicio de la protesta, como lo fue el caso de la detención de 193 personas en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, la cual se efectuó sin presencia del MP.

Esto, encuentra sustento en lo propiamente dicho por la CIDH, quien formuló una recomendación relacionada a la lucha contra la impunidad, en donde le adjudicó al MP la responsabilidad de investigar los hechos evidenciados en el Informe de la Situación de los Derechos Humanos en el Perú, efectuando un especial énfasis en la debida atención de las garantías judicial (2023, p. 105).

En tercer lugar, la acción de *sancionar* debe ser vista desde las competencias del PJ, organismo encargado de la administración de justicia (at. 138 de la CPP). El cual, garantizará el ejercicio de la protesta a través de pronunciamientos que se fundamenten, principalmente, en el reconocimiento de esta como un derecho.

Ejemplo contrario a ello, fue la Cas. N° 1464-2021- Apurímac, en la cual, como bien se evidenció, se desconoció a la protesta como un derecho, alejándose de lo establecido por el TC. En ese sentido, el PJ, tiene la obligación de abstenerse de emitir criterios contrarios al máximo intérprete de la CPP, pues, ello resultaría vulneratorio del derecho a la protesta.

Finalmente, esta obligación contempla la acción de *reparar*; sin embargo, esta se podrá evidenciar en la medida que el caso llegue a una instancia internacional que determine que el Estado Peruano ha vulnerado algún derecho fundamental.

3. Así también, dentro de la ***obligación de no discriminación***, existe un compromiso institucional, por que no se efectúen distinciones injustificadas y desproporcionales que menoscaben el ejercicio de derechos.

Sobre esto, podemos traer a colación nuevamente lo sucedido en las manifestaciones denominadas “Las Tomas de Lima I, II y III”, en donde se estigmatizó y discriminó a las/os manifestantes, puesto que la mayoría de estos provenían del interior del país. Esta afirmación se fundamenta en lo sostenido por el Ministro del Interior, quien, ante diferentes medios afirmó que estas manifestaciones, estarían relacionadas con el terrorismo (2023, 11 de julio).

Este hecho resulta preocupante, pues, no solo se puede apreciar en un medio de prensa o noticia por las redes sociales, sino que, desde diferentes espacios, se han canalizado insultos relacionados al origen étnico-racial de las personas que llegaron a Lima en aras de manifestarse. De ahí que, la CIDH formuló como una de sus recomendaciones al Estado Peruano, la ratificación de la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas conexas de Intolerancia (2023, p. 106).

Frente a eso, resulta necesario recordar que, para que se pueda garantizar el ejercicio del derecho a la protesta, es imperativo que, empezando por las propias autoridades, se olvide el discurso del terruqueo hacia las personas que se manifiestan, fundamentado en que son provenientes de otras regiones del Perú. Pues, esto resulta ser una afirmación desproporcionada y vulneratoria del derecho a la protesta, ya que, se deslegitima este accionar.

4. Finalmente, en lo que respecta a la **obligación de implementación**, se pasarán a exponer diferentes medidas frente a las cuales, las instituciones competentes pueden ejecutar acciones en torno a garantizar el ejercicio del derecho a la protesta. Por ello, se busca, a través de acciones dirigidas desde diferentes espacios del estado, se logre recubrir el ámbito de protección de este derecho.

De ahí que, la obligación de implementación en este aspecto, encuentre sustento en las medidas adoptadas por la CSJL, que, en atención a las

recomendaciones advertidas por la Defensoría del Pueblo en el ID N° 0001-2023-DP/AAC²¹, emitió la Resolución Administrativa N° 000528-2023-P-CSJLI-PJ, mediante la cual se aprobó el documento “Disposiciones para la atención de las demandas de hábeas corpus por casos de detenciones arbitrarias o afectaciones a la integridad personal que se tramitan en la CSJL”.

El referido documento se implementó con la finalidad de establecer y estandarizar criterios que permitan una actuación de la judicatura de manera célere y oportuna para las demandas de hábeas corpus. Con lo cual, se evidencia un compromiso de la CSJL, relacionado con la garantía del derecho a la protesta, en donde, si bien no hace referencia directa a este, se efectúa en respuesta a un Informe que tomó como punto de partida las detenciones efectuadas en torno al ejercicio del derecho a la protesta.

Frente a lo advertido, podemos advertir que, la CSJL materializó una medida para la garantía del habeas corpus, por lo que podemos hablar de que, el Poder Judicial cumplió con su obligación de implementación. Por eso, las propuestas que se pasarán a efectuar no son ajenas a este tipo de situaciones, toda vez, como bien se mencionó, esta medida guarda una especial relación con el ejercicio del derecho a la protesta.

En tal sentido, para hablar de un cumplimiento del Estado Peruano al deber de implementación se deben señalar dos propuestas:

- En primer lugar, conforme a lo señalado en la sección referida al activismo judicial de los tribunales, se plantea la necesidad de implementar una política pública nacional. Esta política pública se fundamenta en que, las políticas nacionales, conforme al art. 8 del Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, son aquellas decisiones

²¹ Este Informe dio cuenta del proceso constitucional de Hábeas Corpus en el contexto de protestas sociales, efectuando una serie de recomendaciones para instituciones entre las cuales se encontraba la CSJL.

adoptadas desde el Estado que pretenden resolver un problema público de alcance nacional, y sobre la base de ello, se puede señalar que el ejercicio del derecho a la protesta lo es.

Esta afirmación encuentra fundamento en diversas situaciones que se han desencadenado a partir del ejercicio del derecho a la protesta, así como diferentes medidas tomadas en el ámbito local que han significado ser un límite arbitrario para este.

Como ejemplo de ello podemos hacer referencia, principalmente, a la Marcha de los Cuatro Suyos (2000); el Baguazo (2009); las marchas contra el Congreso y Presidencia del año 2020; las Tomas de Lima I, II y III (2022-2023), las cuales han tenido como característica principal la represión de las fuerzas policiales a efectos de reprimir el ejercicio del derecho a la protesta. Asimismo, se tiene la ratificación de la Ordenanza Municipal N° 256-2007/MM y el Acuerdo de Concejo N° 02, mediante los cuales se declaró al distrito de Miraflores y el Centro Histórico de Lima como zonas intangibles para el desarrollo de protestas, lo cual afecta también este derecho.

En tal sentido, se evidencia que, la garantía para el ejercicio de la protesta es una problemática nacional que pese al pasar de los años no ha merecido la atención necesaria para que los ciudadanos puedan ejercerla sin restricciones desproporcionales.

Por ello, se plantea la necesidad de una política nacional, cuyos alcances deberán recaer en el marco de las funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en conjunto con otros Ministerios y entidades públicas, a efectos que contemplen los límites necesarios para que los actores involucrados no continúen con esta labor de represión desmedida y en perjuicio de los ciudadanos.

- En segundo lugar, se requiere la implementación de medidas dirigidas a la sensibilización de personal involucrado directamente con el ejercicio de la protesta, esto es, personal de la PNP y FFAA.

Si bien actualmente se encuentran vigentes instrumentos normativos nacionales, como el DL 1095²² y su reglamento; DL 1186²³ y su reglamento; Resolución Ministerial N° 952-2018-IN²⁴; Directiva N° 015-2022-CG PNP/EMG²⁵; Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 534-2022-MP-FN²⁶; así como, pronunciamientos en el ámbito internacional²⁷; y jurisprudencia del Tribunal Constitucional²⁸ y la Corte Interamericana de Derechos Humanos²⁹, estos no resultan suficientes para encaminar el accionar de personal de la PNP y FFAA.

Estas normas contienen los lineamientos que guían el accionar de estos actores, relacionados con las medidas que deben adoptar ante cualquier situación que desestabilice el orden social, como muchas veces puede suceder en el caso de las protestas. No obstante a ello, estos lineamientos deben ir acompañados de un trabajo de concientización en materia de derechos humanos y el propio uso de la fuerza.

La necesidad de implementar esta media parte de que, de acuerdo a la información recogida en el diario oficial El Peruano y el portal web del Ministerio del Interior, no existe un trabajo a corto plazo que se oriente a sensibilizar constantemente a los efectivos de la PNP y FFAA en materia específica del derecho a la protesta. Por

²² DL que establece reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las fuerzas armadas en el territorio nacional.

²³ DL que regula el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional del Perú.

²⁴ Manual de Derechos Humanos Aplicados a la Función Policial.

²⁵ Lineamientos administrativos y operativos aplicables a las operaciones policiales de control, mantenimiento y restablecimiento del orden público.

²⁶ Resolución que aprueba la Directiva "Ejercicio de la Función Fiscal frente al uso arbitrario o ilegítimo de la fuerza por agentes responsables de garantizar, mantener y restablecer el orden interno".

²⁷ Como lo referido por el Comité Internacional de la Cruz Roja.

²⁸ Exp. 00022-2011-PI/TC.

²⁹ Caso Cruz Sánchez y otros vs. Perú y Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana.

el contrario, no se puede negar la existencia de un programa en materia de derechos humanos, con metas para el 2024 (El Peruano, 2021, 27 de octubre). No obstante, este planteamiento no resulta ser suficiente para revestir de garantías a las potenciales personas que podrían ser parte de las intervenciones en donde se susciten hechos con excesivos usos de la fuerza.

Esto, porque se ha podido evidenciar en estos últimos dos años, situaciones surgidas en medio de manifestaciones, que dieron cuenta a acciones de efectivos policiales, quienes hicieron uso de la fuerza de manera excesiva, incluso pese a encontrarse recibiendo una capacitación sobre esta materia.

El problema en este punto es que debe procurarse la existencia de una capacitación constante, participativa, práctica y abierta al diálogo, en materia de las normas que revisten la garantía de los derechos humanos en general, y también sobre situaciones específicas en donde se pueda involucrar esta práctica. Ello, de la mano de alternativas que direccionen el control del orden de manera tal que no se vulneren derechos humanos, como sucede en el caso del ejercicio de la protesta.

Es así que, en relación a las obligaciones generales del Estado Peruano en materia de protección del derecho a la protesta, se han puesto sobre la mesa diferentes alternativas de solución que permiten la coexistencia de este derecho en nuestro sistema normativo, de la mano con medidas que aseguren su ejercicio y se encuentren relacionadas con los estándares internacionales en materia de protección de derechos humanos.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. El derecho a la protesta no ha sido reconocido ni regulado como tal en el Sistema Universal de Derechos Humanos, ni tampoco en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. No obstante, no se puede hablar de una desprotección a este derecho, toda vez que, a través de los diferentes pronunciamientos emitidos, se ha dejado sentado que su protección se colige de los derechos a la libertad de expresión y reunión.
2. En el sistema jurídico peruano, no cuenta con normas que regulen específicamente los alcances del derecho a la protesta y que respondan a parámetros internacionales. Por el contrario, a través de diferentes proyectos normativos provenientes del Poder Ejecutivo y Legislativo, se busca criminalizar la protesta, lo cual, según lo evidenciado, resulta ser una tendencia de ciertos países Latinoamericanos.
3. Para el reconocimiento de nuevos derechos fundamentales, no se encuentran regulados aspectos formales que direccionen los pronunciamientos de las Salas Constitucionales o al propio Tribunal Constitucional. Por lo que, a no existir un tratamiento para tal reconocimiento, se puede afirmar que la sentencia emitida en el Exp. 00009-2018-PI/TC sí reconoce a la protesta como un derecho fundamental.
4. La protesta ha sido constitucionalizada a través del activismo judicial ejercido por el Tribunal Constitucional; asimismo, tal reconocimiento ha sido corroborado por los diferentes pronunciamientos emitidos en instituciones como la Defensoría del Pueblo y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
5. En función a las obligaciones generales de los Estados en materia de derechos humanos y ante la carencia de regulación que garantice el pleno

ejercicio del derecho a la protesta en el Perú, se han evidenciado dos grandes alternativas para atender dicha problemática.

6. Existe la necesidad de que se emita un pronunciamiento de una Sala Constitucional o del Tribunal Constitucional, que se caracterice por ejercer un control constitucional fuerte, que permita inaplicar y/o derogar leyes que criminalicen el ejercicio del derecho a la protesta; diseñar y direccionar la implementación de una política pública; y, que efectúe una recomendación legislativa al Congreso de la República. Ello, con la finalidad que se garantice el pleno ejercicio del derecho a la protesta.
7. A fin de que el Estado Peruano cumpla con las obligaciones generales en materia de derechos humanos, evidencian alternativas institucionales que permitan garantizar el ejercicio del derecho a la protesta. Estas medidas serán posibles en la medida que las diferentes instituciones con competencia en la materia, como lo son el Poder Judicial, Ministerio Público, Defensoría del Pueblo, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, articulen sus funciones y así permitan la coexistencia de diferentes mecanismos de protección y garantía al derecho a la protesta.
8. Finalmente, en razón a lo expuesto, se plantea como **recomendación** efectuar un trabajo interinstitucional, que permita un trabajo conjunto de los diferentes actores del Estado Peruano, a efectos que de esta manera, se garantice el derecho a la protesta, y por tanto, se le dota de contenido al mismo.

BIBLIOGRAFÍA

Abad, S. (2008). Precedente y derecho procesal constitucional. La experiencia peruana, pp. 151-163. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

<https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/anuario-derecho-constitucional/article/view/3834/3372>

Article 19. (2022). El derecho a la protesta social en México. Estigmatización, discriminación y violaciones a derechos humanos en las movilizaciones de las mujeres de Ciudad de México, Chiapas y Oaxaca.

https://www.article19.org/wp-content/uploads/2022/12/EI-derecho-a-la-protستا_25nov22_FINAL-min-1.pdf

Cas. N° 1464-2021- Apurímac. (2023, mayo) CSJR.

<https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2023/05/Casacion-1464-2021-Apurimac-LPDerecho.pdf>

CIDH (2023). Situación de Derechos Humanos en Perú en el contexto de las protestas sociales.

<https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/informe-situacionddhh-peru.pdf>

CR (2018). Decreto Supremo N° 029-2018-PCM. Reglamento que regula las políticas nacionales.

<https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Reglamento-Politic-Nacionales-1.pdf>

CR (2021). PL N° 04271/2021-CR.

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTUxMTE=/pdf/PL0139120220301>

CR (2021). PL N° 01514/2021-CR.

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTc4NTY=/pdf/PL0151420220323>

CR (2022). PL N° 05093/2022-CR.

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTAxODYw/pdf/PL0509320230518>

CE (2022). Manual de Educación en los Derechos Humanos con jóvenes. Capítulo 4.

<https://www.coe.int/es/web/compass/legal-protection-of-human-rights>

CPP (1993).

CADH (1969).

Cruz, C. (2023, 11 de julio). Ministro del Interior afirma que “toma de Lima” está relacionada con terrorismo. *El Buho*.

<https://elbuho.pe/2023/07/ministro-del-interior-afirma-toma-de-lima-esta-relacionada-con-terrorismo-video/>

DUDH (1948).

DP (2023). IE N° 01-2022-DP. Informe Especial N° 02 Movilizaciones Sociales Noviembre 2020.

<https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2022/03/Informe-movilizaciones-.pdf>

DP (2023, 18 de enero). *Defensoría del Pueblo: fuerzas del orden y ciudadanía deben contribuir a una protesta pacífica y ordenada durante movilizaciones* [Comunicado de prensa].

<https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-fuerzas-del-orden-y-ciudadania-deben-contribuir-a-una-protesta-pacifica-y-ordenada-durante-movilizaciones/>

DP (2023, 15 de febrero). *Defensoría del Pueblo registró 219 conflictos sociales y más de mil acciones colectivas de protesta durante el mes de enero 2023*. [Comunicado de prensa].

<https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-registro-219-conflictos-sociales-y-mas-de-mil-acciones-colectivas-de-protesta-durante-el-mes-de-enero-2023/>

DP (2023). ID N° 190-2023-DP. Crisis política y protesta social: Balance defensorial tras tres meses de iniciado el conflicto.

<https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2023/03/Informe-Defensorial-n.%C2%B0-190-Crisis-poli%CC%81tica-y-protesta-social.pdf>

DP (2023). ID N° 0001-2023-DP/AAC. El proceso constitucional de hábeas corpus en contextos de protestas sociales.

<https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2023/07/Informe-defensorial-001-2023-HC-contexto-protestas-sociales.pdf>

El Peruano (2022, 17 de marzo). Más de 1200 policías reciben entranamiento en uso de la fuerza en La Libertad e Ica. [Comunicado].

<https://www.gob.pe/institucion/mininter/noticias/591632-mas-de-1200-policias-reciben-entrenamiento-en-uso-de-la-fuerza-en-la-libertad-e-ica>

Exp. N° 03020-2010. (2000, 14 de abril). Sala Constitucional de la CSJ de Costa Rica.

<https://vlex.co.cr/vid/-498308206>

Exp. N° 742-2012. (2012, 26 de setiembre). Corte Constitucional de Colombia.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-742-12.htm>

Exp. N° 223-2017. (2017, 20 de abril) Corte Constitucional de Colombia.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-223-17.htm>

Exp. N° 00009-2019-PI/TC. (2020, 20 de agosto). TC.

<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00009-2019-AI.pdf>

Exp. N° 00027-2021-AI/TC. (2022, 27 de setiembre). TC.

<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2023/00004-2021-CC.pdf>

Exp. N° 00004-2021-CC/TC. (2023, 09 de mayo). TC.
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2023/00004-2021-CC.pdf>

Gargarella, R. (2013). El nuevo constitucionalismo dialógico frente al sistema de los frenos y contrapesos. *Revista Argentina de Teoría Jurídica*. 14.
https://repositorio.utdt.edu/bitstream/handle/20.500.13098/10615/RATJ_V14N2_Gargarella.pdf?sequence=1&isAllowed=y

GK (30 de octubre de 2019). Mordaza o muerte: cuando la ley se usaba para callar la protesta en Ecuador. En Mongabay.
<https://es.mongabay.com/2019/10/ecuador-defensores-ambientales/>

Glave, C. (2012). El Recurso de Casación en el Perú. *Derecho & Sociedad*, (38), pp. 103-110.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/13107>

Grández, P. (2023, 17 de mayo). *Fallo de la Corte Suprema sobre el derecho a la protesta tiene profundos errores conceptuales* [Video] Ideele Radio.
<https://www.ideeleradio.pe/no/pedro-grandez-fallo-de-la-corte-suprema-sobre-el-derecho-a-la-protesta-tiene-profundos-errores-conceptuales/>

Instituto Nacional de Derechos Humanos (2014). *Protesta Social y Derechos Humanos: Estándares Internacionales y Nacionales* (p. 25-187).
<https://acnudh.org/wp-content/uploads/2015/04/PROTESTA-SOCIAL.pdf>

Montoya, Y. (2023). *Grace retroceso judicial en torno al derecho a la protesta social en el Perú*. Fundación para el Debido Proceso.
https://www.dplf.org/sites/default/files/retrocesos_peru_v2.pdf

MININTER (2021, 28 de octubre). *Mininter capacitará a 16 000 policías en DD.HH., calidad de atención y trabajo comunitario*. [Comunicado].
<https://www.gob.pe/institucion/mininter/noticias/549981-mininter-capacitara-a-16-000-policias-en-dd-hh-calidad-de-atencion-y-trabajo-comunitario>

MINJUSDH (2013). Los derechos humanos en el Perú: nociones básicas.

<https://observatorioderechoshumanos.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2019/04/Minjusdh-2013.-Los-derechos-humanos-en-el-Per%C3%BA.-Nociones-b%C3%A1sicas.pdf>

MINJUSDH (2023). Compilación de estándares de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario en uso de la fuerza.

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4221189/Compilaci%C3%B3n%20de%20Est%C3%A1ndares%20de%20Derechos%20Humanos%20y%20de%20Derecho%20Internacional%20Humanitario%20en%20Uso%20de%20la%20Fuerza%20-%20VERSI%C3%93N%202023.pdf?v=1678123706>

MINJUSDH (2023, 18 de febrero). [Comunicado].

<https://www.gob.pe/institucion/minjus/noticias/702532-comunicado>

Municipalidad Metropolitana de Lima (2023, 10 de febrero). Acuerdo de Concejo N° 026. Diario oficial *El Peruano*.

<https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2151829-1>

Municipalidad Metropolitana de Miraflores (2007, 14 de mayo). Ordenanza N° 256-MM.

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2581255/ORDENANZA.pdf?v=1638895293>

NU. Carta de las Naciones Unidas (1945).

<https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

UN (1996). PIDCP.

<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

NU (2011). OG N° 34.

<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8507.pdf>

Oficina en México del Alto Comisionado de las NU para los Derechos Humanos (2021). La protección del derecho a la protesta. Estándares internacionales de derechos humanos.

https://hchr.org.mx/wp/wp-content/uploads/2022/08/WEB_La-proteccion-del-derecho-a-la-protستا.pdf

Organización de Estados Americanos (1948). DADDH.

<https://www.oas.org/es/cidh/mandato/basicos/declaracion.asp#:~:text=Todos%20los%20hombres%20nacen%20libres,exigencia%20del%20derecho%20de%20todos>

Organización de Estados Americanos (1969). CADH.

<https://www.cidh.oas.org/Basicos/Spanish/Basicos2.htm>

PE (2020). Ley N° 31012 – Ley de Protección Policial.

<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1257398>

PE (2022). PL N° 04271/2022-PE.

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NzkyMzc=/pdf/PL0427120230217>

PJ (2023, 21 de agosto). Resolución Administrativa N° 000528-2023-P-CSJLI-PJ. *“Disposiciones para la atención de las demandas de hábeas corpus por casos de detenciones arbitrarias o afectaciones a la integridad personal que se tramitan en la CSJL”*.

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH (2019). Protesta y Derechos Humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal.

<https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/ProtestayDerechosHumanos.pdf>

Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de la Asamblea General de las NU (2018). Informe A/73/279.

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/245/00/PDF/N1824500.pdf?OpenElement>

Roa, J. (2019). Justicia constitucional, deliberación y democracia en Colombia: Jeremy Waldron reflexivo en Bogotá (p. 57-98).

Saldaña, J. & Portocarrero, J. (2017). La violencia de las leyes: el uso de la fuerza y la criminalización de protestas socioambientales en el Perú. *Derecho PUCP* (79), pp. 311-352.

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/19329/19456>

Saldaña, J. (2019). Aproximaciones críticas al derecho a la protesta social en la jurisprudencia de la Corte IDH. Repositorio Institucional de la PUCP, CICAJ (p. 389-408).

<https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/169808/Salda%C3%B1a%20Cuba.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Sosa, J. (2017). El precedente constitucional. CR.

https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/CCEP/files/cursos/2017/files/el_precedente_constitucional_-_exp_j_sosa.pdf

Sosa, J. (2019). Justicia constitucional dialógica: algunos mecanismos o estrategias que favorecen la legitimación democrática de los tribunales constitucionales. *Anuario de Investigación del CICAJ 2018-2019*.

<https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/169815/Sosa%20Sacio.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Sumaria, O. & Vasallo, K. (2013). Un Nuevo Actor Político: La Participación de los Tribunales Constitucionales en la elaboración de las políticas públicas. *Derecho & Sociedad* (40), pp. 121-131.

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/12794/13351>

Summers, R. (2004). Los derechos humanos y su protección.
https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-02182004000100004

Tushnet, M. (2013). Constitucionalismo y Judicial Review. Vlex. pp. 87-116.
<https://app.vlex.com/###vid/judicial-review-legislacion-796349989>

Vitón E. (2021). El derecho a la Protesta en el Perú. Una propuesta para establecer su fundamento, contenido y alcances. [Tesis para optar el grado académico de Magister en Derecho Constitucional, Pontificia Universidad Católica del Perú]
https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/20395/VIT%c3%93N_BURGA_EDER%20%281%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Waldron, J. (2018). La esencia del argumento contra el control judicial. En Waldron, J., *Contra el gobierno de los jueces. Ventajas y desventajas de tomar decisiones por mayoría en el Congreso y en los tribunales*. (pp. 55-124). Siglo veintiuno editores.

Zaffaroni, R. (2010). Derecho penal y protesta social.
<https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2013/10/doctrina37436.pdf>