

Álvaro Másquez Salvador* (Perú)
Luis Purizaga Vértiz** (Perú)

Un diagnóstico de la protesta social en el Perú del Bicentenario: desde su criminalización hasta el reconocimiento como derecho fundamental***

RESUMEN

En Perú, las protestas sociales han sido el principal mecanismo de participación ciudadana en los últimos veinte años. Este protagonismo ha generado un fenómeno de criminalización contra colectivos en situación de vulnerabilidad, que busca debilitar y deslegitimar su organización social. En un contexto de crisis política y social, el Tribunal Constitucional ha dictado recientemente una sentencia en el caso del Colegio de Abogados de Puno (Exp. 0009-2018-PI/TC) que reconoce la protesta como un derecho fundamental autónomo, con un contenido material y límites que buscan garantizar su ejercicio.

Abordaremos la importancia de la protesta en la democracia deliberativa a través de hechos en nuestra historia reciente en los que esta ha jugado un rol clave. A continuación, analizaremos la sentencia, sus antecedentes en la práctica jurisprudencial, sus fortalezas y debilidades. Finalmente, examinaremos las perspectivas y los desafíos que supone implementarla en la compleja realidad peruana.

* Bachiller en Derecho, Universidad de San Martín de Porres, con estudios complementarios en Litigio Estratégico en Derechos Humanos, Hertie School of Governance y Open Society Justice Initiative. Especialista legal del Instituto de Defensa Legal, investigador y adjunto de docencia universitaria. amasquez@idl.org.pe / código orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5013-9308>.

** Magíster en Ciencia Política y Gobierno, Pontificia Universidad Católica del Perú; sociólogo, Universidad Nacional Mayor de San Marcos; abogado, Universidad de San Martín de Porres; investigador del Instituto de Defensa Legal. luispurizaga@gmail.com / código orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6236-7153>.

*** A la memoria de Inti Sotelo, Bryan Pintado y todas las víctimas de la violencia estatal en nuestro país, en costa, sierra y selva. El presente artículo forma parte de una investigación en curso, cuyo objetivo es analizar la forma en que el Estado peruano, a lo largo de los últimos años, ha venido empleando herramientas legales –como los estados de emergencia– para criminalizar las protestas de los pueblos indígenas en contextos de conflictos socioambientales.

Palabras clave: criminalización de la protesta social; democracia deliberativa; violencia policial.

A diagnosis of social protest in Peru of the Bicentennial: from its criminalization to its recognition as a fundamental right

ABSTRACT

In Peru, social protests have been the principal mechanism of citizen participation in the last twenty years. Their prominence has generated the phenomenon of criminalization against vulnerable groups, which aims to weaken and delegitimize their social organizations. In a context of political and social crisis, the Constitutional Court recently issued a decision that recognizes protest as an autonomous fundamental right, with substantive content and limits that guarantee its exercise.

We will address the importance of protest in a deliberative democracy through events in our recent history in which it has played a key role. Next, we will analyze the decision, its precedents in jurisprudential practice, and its strengths and weaknesses. Finally, we will address the perspectives and challenges of implementing it in the complex Peruvian reality.

Keywords: criminalization of social protest; deliberative democracy; police violence.

Bestandsaufnahme der sozialen Proteste zur Zweihundertjahrfeier Perus: von der Kriminalisierung zur Anerkennung als Grundrecht

ZUSAMMENFASSUNG

In den vergangenen zwanzig Jahren bildeten soziale Proteste den Hauptmechanismus staatsbürgerlicher Teilhabe in Peru. Infolge dieses Protagonismus erfolgte eine zunehmende Kriminalisierung gefährdeter Kollektive mit dem Ziel, ihre soziale Organisation zu schwächen und ihre Legitimität in Frage zu stellen. Vor dem Hintergrund der politischen und sozialen Krise verkündete das Verfassungsgericht vor Kurzem ein Urteil, das den Protest als ein eigenständiges Grundrecht mit materiellem Gehalt und Grenzen zur Gewährleistung seiner Ausübung anerkennt.

Wir gehen der Bedeutung von Protesten in einer deliberativen Demokratie anhand von Ereignissen aus unserer jüngeren Geschichte nach, bei denen sie eine Schlüsselrolle spielten. Daran schließt sich eine Analyse des Urteils und seiner Vorläufer in der Rechtsprechungspraxis und ihrer Stärken und Schwächen an. Abschließend gehen wir auf die Aussichten und Herausforderungen ein, die mit der Umsetzung des Urteils im Kontext der komplexen Realität Perus verbunden sind.

Schlagwörter: Kriminalisierung des sozialen Protests; deliberative Demokratie; Polizeigewalt.

Introducción

El régimen democrático actual en el Perú –recuperado en 2001 tras el fin de la dictadura fujimorista– carece de instituciones sólidas para procesar las demandas de la ciudadanía.¹ El retorno a la democracia no ha logrado apuntalar el proyecto republicano, pues, en las últimas décadas, el neoliberalismo ha antepuesto el desarrollo económico al fortalecimiento del Estado y las instituciones públicas.

La crisis del sistema de representación política es transversal a todos los aspectos de nuestra vida en sociedad. Una institucionalidad precaria y una red de partidos políticos desprestigiada, entre otros factores, golpean por igual a los sectores público y privado, a escala nacional y local. Como en muchos otros países de la región, nuestras élites gobernantes no han sido capaces de representar los intereses ni, mucho menos, las aspiraciones de la ciudadanía.

La democracia peruana está condicionada por brechas sociales que operan desde que se instauró la república como horizonte político hace 200 años. Hoy llegamos al Bicentenario en medio de una crisis sanitaria y económica provocada por la pandemia del coronavirus y la elección de un nuevo gobierno nacional (2021-2026). Todos estos ingredientes han creado un contexto de convulsión y crisis permanente.

Si bien las protestas contra el breve gobierno de Manuel Merino en 2020 fueron su expresión más sobresaliente, estas forman parte de un proceso más largo y continuo de crisis política y de representatividad. De tal manera, la protesta social se ha convertido en el mecanismo de participación política más auténtico con el que cuenta la ciudadanía. La movilización pública representa así un ejercicio activo y crítico de la democracia, esencial para su sostenimiento. Esto es aplicable para los diferentes grupos de la población: mujeres, estudiantes universitarios, pueblos indígenas, trabajadores y todas las demás personas.

Por ello es que resulta de especial trascendencia la sentencia que dictó el Tribunal Constitucional del Perú, en agosto de 2020, en el caso del Colegio de Abogados de Puno contra el Poder Ejecutivo. En ella, por primera vez, se reconoció el valor del derecho a protestar como un derecho fundamental autónomo. Pero, además, el Tribunal lo dotó de un contenido material y de límites para garantizar su ejercicio.

El objetivo principal de este artículo es ofrecer un análisis crítico de las fortalezas y debilidades de esta sentencia, en la medida en que incorpora un nuevo derecho al catálogo constitucional; además, reflexionar sobre su impacto en la realidad nacional.

Este documento tiene tres secciones. En la primera, abordaremos la importancia de la protesta como pilar de la democracia deliberativa, para lo cual revisaremos

¹ Autores como Vergara señalan que somos un país de “ciudadanos sin república” porque “tenemos más ciudadanos que nunca antes en nuestra historia. Una ciudadanía impulsada por el músculo económico más que desde la virtud pública. Pero el individuo enriquecido o desempobrecido es ya más ciudadano que nunca antes” (Alberto Vergara, *Ciudadanos sin república* [Lima: Planeta, 2018]).

algunos hechos de nuestra historia reciente en los que ha jugado un rol clave. Luego, analizaremos la sentencia y sus antecedentes. Por último, reflexionaremos sobre los desafíos que supone su implementación en la compleja realidad peruana.

1. El rol de la protesta como catalizador democrático en el Perú contemporáneo

El excongresista Merino asumió el poder por seis días, entre el 9 y el 15 de noviembre de 2020, después de que el Congreso de la República destituyó al entonces presidente Martín Vizcarra. Merino renunció al cargo de presidente, asediado por una ola de protestas multitudinarias que sacudieron el país. Las movilizaciones, en medio de la pandemia, fueron encabezadas por jóvenes de diversas clases sociales. Para muchos, incluidos menores de edad, era su primera vez en una manifestación pública.

Dos jóvenes ciudadanos fueron asesinados –Inti Sotelo y Bryan Pintado– y más de 200 resultaron heridos en el Cercado de Lima, según corroboraron la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos² y la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. “La Policía hizo un uso innecesario y excesivo de la fuerza”, concluyó el organismo internacional en un informe elaborado tras su visita al país.³

Las protestas expresaron el hartazgo colectivo frente al criticado desempeño del Congreso, que había demostrado anteponer intereses particulares y partidarios a los problemas urgentes vinculados a la pandemia, así como el rechazo a la conducta represiva del Estado, expresada en la violencia policial y la criminalización de la protesta.⁴

Con el propósito de deslegitimar a los manifestantes, el fugaz gobierno de Merino apeló al ya muchas veces utilizado “terruqueo”: un dispositivo que apela a la memoria colectiva sobre el accionar terrorista de Sendero Luminoso (SL) y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) durante los años ochenta y noventa en el Perú.

El “terruqueo” es un arma simbólica de control⁵ que utiliza el miedo para desmovilizar a la sociedad, así como para habilitar, facilitar y justificar la represión por

² Canal N, “CNDDHH reporta 112 heridos y 41 desaparecidos tras masivas protestas contra el régimen de Manuel Merino de Lama”, 15 de noviembre de 2020, acceso el 28 de abril de 2021, <https://canaln.pe/actualidad/cnddhh-reporta-112-heridos-y-41-personas-desaparecidas-masivas-protestas-contra-regimen-manuel-merino-lama-n427581>.

³ ACNUDH, *Informe sobre la Misión a Perú* (Lima: ACNUDH, 2020), párr. 5.

⁴ Cecilia Méndez, *Coloquio CID 6: Todo nos une, nada nos divide, y sin embargo... El ser (político) de la izquierda peruana* (Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2021), acceso el 2 de agosto de 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=gjbc-yZeTBk&t=13s>.

⁵ José Carlos Agüero, “El terruqueo”, *La República*, 22 de junio de 2019, acceso el 30 de mayo de 2021, <https://larepublica.pe/politica/2019/06/22/el-terruqueo/>.

parte del Estado. Durante los últimos años, este ha sido el principal mecanismo empleado por autoridades estatales y algunos grupos conservadores –cercanos a la derecha– para deslegitimar e incluso anular todo tipo de organización social y socavar el derecho a la protesta. En palabras de Bolo:

Las personas o colectivos *terruqueados* son invalidados. Esta anulación se da en dos dimensiones: por un lado, hacen que tus reclamos no sean tomados en cuenta; lo que dices no vale porque eres “terruco”, y ser “terruco” *a priori* significa no tener voz ni voto y no tienes derecho a nada. Pero, por otro lado, es un arma también de prevención, porque yo al *terruquearte* estoy avisando que cualquier otro que quiera hacer algo parecido automáticamente va a ser identificado como terrorista y ser terrorista en nuestro país es el escalón más bajo de la escala social, ahí no tienes derecho a nada. Si te acuso de ser terrorista te niego cualquier posibilidad de reclamar o ser escuchado.⁶

A pesar de esto, estudios de opinión realizados días después de las protestas dieron cuenta del amplio apoyo ciudadano que lograron. De acuerdo con una encuesta realizada por Ipsos a nivel nacional, el 86% de la población apoyó las movilizaciones y el 76% consideró que “hubo una represión policial abusiva e injustificada”.⁷

Mucho se ha escrito sobre lo ocurrido, incluyendo columnas de opinión publicadas por la prensa nacional e internacional. Algunas destacaron el rol protagónico cumplido por los jóvenes, identificando en ellos a una llamada “Generación del Bicentenario”;⁸ otros ahondaron en la crisis del régimen democrático;⁹ y no pocos prestaron atención al uso de los medios virtuales para la organización de las protestas.¹⁰ Sin embargo, a pesar de la enorme relevancia política que lograron los manifestantes, aún está pendiente un estudio que considere los aspectos estructurales que operaron en dicha coyuntura, tales como la criminalización de la protesta social y la violencia policial institucionalizada.

⁶ Oswaldo Bolo, entrevista con Juan Takehara, 6 de julio de 2021, Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú, acceso el 2 de agosto de 2021, <https://idehpucp.pucp.edu.pe/entrevistas/oswaldo-bolo-el-terruqueo-tambien-se-vincula-con-toda-esta-logica-de-posverdad-y-fakenews/>.

⁷ Ipsos, *La crisis política. Encuesta de opinión* (Lima: Ipsos, 2020), https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2020-11/la_crisis_politica_noviembre_2020.pdf.

⁸ Andina Agencia de Noticias, “¿Qué es la Generación Bicentenario de la que tanto se habla en Perú?”, noviembre 2021, acceso el 28 de abril de 2021, <https://andina.pe/agencia/noticia-que-es-generacion-del-bicentenario-de-que-tanto-se-habla-peru-822208.aspx>.

⁹ Alberto Vergara, entrevista con Jaime Bedoya, *El Comercio*, 28 de diciembre de 2020, acceso el 28 de abril de 2021, <https://elcomercio.pe/politica/actualidad/alberto-vergara-el-pais-real-es-mucho-mejor-que-el-pais-dirigencial-entrevista-noticia/>.

¹⁰ *Ojo Público*, “El museo de lo efímero: los carteles que se volvieron documentos de la indignación”, 22 noviembre de 2020, acceso el 28 de abril de 2021, <https://ojo-publico.com/2258/los-carteles-que-se-volvieron-documentos-de-la-indignacion>.

Lamentablemente, el uso innecesario y excesivo de la fuerza por parte de la Policía Nacional no es excepcional en Perú, sino la práctica más frecuente. El 9 de agosto de 2020, tres ciudadanos indígenas de la etnia kukama kumamiria –William López, Cheminton Flores y Elix Ruiz– murieron al ser atacados con armas de fuego cuando protestaban contra la empresa brasileña Petrotal, que opera un lote petrolero en la localidad amazónica de Breña (Loreto).¹¹ El 23 de julio, en la provincia andina de Espinar (Cusco), tres manifestantes quechuas fueron heridos por policías, en respuesta a sus reclamos contra el proyecto minero Antapaccay, propiedad de la multinacional suiza Glencore.¹² El 30 de diciembre, el trabajador Yener Muñoz y el menor de iniciales K. N. R. C. fueron acribillados en la localidad norteña de Virú (La Libertad), en el contexto de las protestas contra el régimen laboral agrario. Una pericia realizada por la propia Dirección de Investigación Criminal de la Policía Nacional confirmó que fue el arma de un suboficial la que disparó el proyectil que acabó con la vida de Yener.¹³

En el largo plazo, el escenario nacional es alarmante. Según Flores Ungaza,¹⁴ con base en información de la Defensoría del Pueblo, un total de 289 personas fallecieron en conflictos sociales entre 2006 y 2020, mientras que 5.098 fueron heridas, incluidos civiles y policías.

En todos estos casos, la protesta ha tenido un rol clave como legítima expresión de las demandas sociales de la ciudadanía frente al poder político y económico, algunas de larga data y otras vinculadas a escenarios concretos de crisis. Sin duda, esta no solo ha servido como el vehículo más eficiente para lograr visibilidad y sumar adhesiones en la opinión pública, sino que, además, ha logrado un impacto mayor en el Estado y los gremios empresariales, que a menudo resultaron en cambios tangibles. Consideramos, por ende, que la protesta social ha jugado un papel preponderante como catalizador democrático en nuestra sociedad.

¹¹ Organización Regional de los Pueblos Indígenas del Oriente, “Orpio y Aidecobap presentan videos completos de la muerte de 3 kukamas en Petrotal”, acceso el 28 de abril de 2021, <http://www.orpio.org.pe/?p=2221>.

¹² Derechos Humanos sin Fronteras, “Heridos de bala de Espinar esperan respuesta de la Fiscalía”, acceso el 28 de abril de 2021, <https://derechosinfronteras.pe/heridos-de-bala-de-espinar-denuncian-a-pnp-por-lesiones-durante-protesta/>.

¹³ Wayka, “Jorge Muñoz: confirman que bala que asesinó a trabajador pertenece al arma del policía José Hoyos”, 4 de enero de 2021, acceso el 23 de julio de 2021, <https://wayka.pe/jorge-munoz-confirman-bala-que-asesino-a-trabajador-pertence-al-arma-del-policia-jose-hoyos/>.

¹⁴ César Flores Ungaza, “Sostenibilidad minera y los muertos y heridos por conflictos sociales frente al Bicentenario”, *CooperAcción*, acceso el 28 de abril de 2021, <http://cooperacion.org.pe/sostenibilidad-minera-y-los-muertos-y-heridos-por-conflictos-sociales-frente-al-bicentenario/>.

2. La protesta como condición esencial de la democracia deliberativa

2.1. Régimen democrático y Estado de derecho

Para analizar la protesta dentro del régimen democrático es necesario empezar por enfocarnos en el concepto de este sistema político.

Consideramos, de acuerdo con Dahl,¹⁵ que un régimen democrático debe satisfacer por lo menos cinco criterios, a fin de cumplir con la exigencia de que sus miembros tengan el mismo derecho a participar en las decisiones políticas: i) participación efectiva, ii) igualdad de voto, iii) comprensión ilustrada, iv) control de la agenda y v) ciudadanía inclusiva. Cada uno de estos criterios es necesario si los miembros de una comunidad han de ser iguales políticamente en el momento de determinar las reglas para su convivencia social. Por ello, los iguales dejarán de serlo cuando alguno de los requisitos mencionados esté ausente. Las exigencias planteadas por Dahl deben desplegarse en un Estado de derecho fuerte, que haga posible que el marco legal que las garantice sea respetado. En palabras de O'Donnell:

Un Estado fuerte está entrelazado densamente con la sociedad a través de la efectividad de su legalidad y la eficacia de burocracias que operan regularmente para respaldar e implementar esa legalidad. Este tipo de Estado genera y garantiza el bien público de un orden social razonablemente predecible, tanto por su reproducción habitualmente presupuesta como por la expectativa de cumplimiento de los derechos y obligaciones que sanciona.¹⁶

Por esta razón, para O'Donnell, el objeto adecuado de reflexión, así como de la práctica política, reside más en la “democratización” que en la democracia:

Consiste, más allá del núcleo provisto por el régimen y su propia mayor democratización, en la adquisición y respaldo legal de derechos y libertades, sustentados más amplia y sólidamente, que conciernen a los aspectos civiles, sociales y culturales de la ciudadanía, así como también, y por supuesto, a la expansión de libertades y derechos políticos.¹⁷

Si ahondamos en el primer criterio, la participación efectiva, veremos que el recurso de la manifestación pública ha sido central en los modos de participación

¹⁵ Robert A. Dahl, *La democracia. Una guía para los ciudadanos* (Buenos Aires: Taurus, 1999).

¹⁶ Guillermo O'Donnell, *Democracia, agencia y Estado. Teoría con intención comparativa* (Buenos Aires: Prometeo Libros, 2010).

¹⁷ O'Donnell, *Democracia...*

política desde fines de los años setenta, tanto en su relación con otras formas de acción de protesta como con las más convencionales. Se habla así de “democracia de la protesta” o “sociedad en y de movimiento(s)” para designar esta transformación de los modos de acción política, cuyo elemento central sería la institucionalización de la manifestación callejera en toda la población.¹⁸

Para el estudio de las movilizaciones y protestas, la teoría de los movimientos sociales nos ofrece tres marcos analíticos: las oportunidades políticas, las estructuras de movilización y los marcos interpretativos culturales. Las oportunidades políticas son las estructuras institucionales o las relaciones de los poderes informales dentro de un sistema político.¹⁹

Las cuatro dimensiones de estas oportunidades políticas son: i) el grado de apertura relativa del sistema político institucionalizado, ii) la estabilidad o inestabilidad de las alianzas entre las élites, iii) la presencia o ausencia de aliados entre las élites, y iv) la capacidad y propensión del Estado a la represión.²⁰ El análisis de las oportunidades políticas ayuda a entender la manera en que las movilizaciones surgen y crecen en determinadas condiciones, dado que estas tendrían una mayor probabilidad de éxito ante un sistema político democrático y abierto.²¹

Las estructuras de la movilización remiten a aquellas redes sociales preexistentes y proclives a la misma, por lo que resultan fundamentales para la organización de manifestaciones y protestas. Finalmente, el análisis de los marcos interpretativos culturales indica que estos son construcciones sociales que funcionan como filtros para interpretar la realidad. Estos filtros ayudan al individuo a seleccionar elementos de su ambiente, tanto del presente como del pasado.²²

2.2. Criminalización de la protesta social

Con relación a la criminalización de la protesta, encontramos que este es un concepto que se ha posicionado como tópico de discusión académica en América Latina. Diferentes estudios e informes lo utilizan para hacer referencia a

¹⁸ Olivier Fillieule y Danielle Tartakowsky, *La manifestación. Cuando la acción colectiva toma las calles* (Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2015).

¹⁹ Peter K. Eisinger, “The conditions of protest behavior in american cities”, *American Political Science Review*, n.º 67 (1975); Charles Brockett, “The structure of political opportunities and peasant mobilization in Central America”, *Comparative Politics*, n.º 23 (1991); Sidney Tarrow, *El poder en movimiento. Movimientos sociales, acción colectiva y política* (Madrid: Alianza Editorial, 1997).

²⁰ Doug McAdam, “Conceptual origins, current problems and future directions”, en *Comparative Perspectives on Social Movements* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996).

²¹ Donatella della Porta, *Social Movement, Political Violence and the State* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995).

²² David Snow y Robert Benford, “Ideology, frame resonance and participant mobilization”, *International Social Movement Research*, n.º 1 (1988).

intervenciones estatales que tienen por objetivo intimidar y deslegitimar las protestas sociales.²³

Este fenómeno ha sido analizado en diferentes tipos de protestas, como por ejemplo en aquellas vinculadas a la defensa del medio ambiente ante el avance de actividades extractivas,²⁴ en zonas urbanas debido a las crisis económicas y su correlato de desempleo y pobreza,²⁵ así como en contextos de crisis políticas.²⁶

Algunas definiciones de la criminalización de la protesta han destacado la judicialización de lo político, para dar cuenta del traslado de las protestas sociales del campo político al jurídico.²⁷ Alvarado²⁸ destaca que estos diferentes enfoques muestran que la criminalización es un proceso multidimensional, en donde se encuentran involucrados elementos jurídicos, políticos y sociales. Lo característico de lo que comúnmente se entiende por criminalización es la llamada “judicialización”: un proceso –precedido de un ejercicio de control policial de la protesta social– mediante el cual se intenta trasladar un conflicto de la arena política a la judicial, recurriendo a instrumentos legales e instituciones judiciales.²⁹

En América Latina, la criminalización de la protesta se ha caracterizado por ser particularmente intensa en el caso de las organizaciones y los movimientos socio-territoriales, donde sobre todo participan comunidades-territorios indígenas, campesinos y negros, los mismos que mantienen luchas contra proyectos extractivos y neoextractivos que conllevan desposesión sobre sus territorios y bienes comunes.³⁰

En esta misma dirección, el trabajo de Poulos y Haddad demuestra que la represión de este tipo de movimientos es un fenómeno identificable en diferentes Estados/Gobiernos, indiferentemente de sus sistemas políticos, sean estos democráticos o no. Esta es más frecuente en conflictos que incluyen lo que estas autoras denominan

²³ Alejandro Alvarado, “La criminalización de la protesta social: un estado de la cuestión”, *Revista Rupturas*, n.º 10 (2019).

²⁴ Maristella Svampa y Claudio Pandolfi, “Las vías de la criminalización de la protesta en Argentina”, *OSAL*, n.º 14 (2004).

²⁵ Matías Artese, “El discurso que criminaliza. Un estudio sobre la construcción social de la deslegitimación de la protesta (1996-1999)”, en *Documento de Jóvenes Investigadores n.º 13* (Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 2006).

²⁶ María Antonia Muñoz, *Sísifo en Argentina. Orden, conflicto y sujetos políticos* (Buenos Aires: Eduvim, 2010).

²⁷ Víctor Toledo, “Prima ratio. Movilización mapuche y política penal. Los marcos de la política indígena en Chile 1990-2007”, *OSAL*, n.º 22. (2007); Marielle Palau, “Represiones, atropellos y persecuciones a comunidades y organizaciones campesinas”, en *Criminalización de la lucha campesina*, coord. por Marielle Palau, Juan Martens y José Sánchez (Asunción: BASE Investigaciones Sociales, 2009), 35-73.

²⁸ Alvarado, “La criminalización de la protesta social: un estado de la cuestión”.

²⁹ Alvarado, “La criminalización de la protesta social: un estado de la cuestión”.

³⁰ Alvarado, “La criminalización de la protesta social: un estado de la cuestión”.

como *grupos marginados* (o pobres) que luchan contra proyectos extractivos y en sus comunidades (territorios).³¹

Podemos definir entonces la criminalización como un proceso consistente en el uso de la represión física por parte del Estado, mediante el uso y abuso de los mecanismos legales, para controlar a grupos sociales en conflicto. Su rasgo característico es el empleo de la legalidad y la institucionalidad judicial para encausar, procesar y, eventualmente, apresar a integrantes de organizaciones y movimientos sociales por su participación en actos de protesta.³² Es necesario considerar que la construcción mediática de la protesta funciona muchas veces como encuadre para la criminalización.³³ En dicho proceso, el Estado resulta ser el actor fundamental, pues su entramado o andamiaje institucional es el que genera las condiciones para que esta se lleve a cabo.³⁴

2.3. Violencia policial

En lo que respecta a la violencia policial, la literatura ha dado cuenta de la importancia de considerar las valoraciones que los contextos simbólicos le asignan a la violencia para comprender las formas que esta asume.³⁵ Algunos estudios en la región han dado cuenta de la persistencia de prácticas policiales que vulneran los derechos humanos, a pesar de ensayarse reformas en contextos de transición a la democracia.³⁶

Frente a esta situación, se han planteado explicaciones que relacionan el uso de la violencia y de las normas que la amparan –por parte de la Policía Nacional– con ciertos valores autoritarios que son predominantes en las sociedades latinoamericanas.³⁷ Otros análisis han priorizado más bien las posiciones de poder en el sistema democrático para dar cuenta de la persistencia de patrones de violencia policial.³⁸

³¹ Helen Poulos y Mary Alice Haddad, “Violent repression of environmental protests”, *SpringerPlus* 5, n.º 230 (2016).

³² Alvarado, “La criminalización de la protesta social: un estado de la cuestión”.

³³ Artese, “El discurso”; Matías Artese, “Criminalización de la protesta en Argentina. Una construcción de lo delictivo más allá de la esfera jurídica”, *América Latina Hoy*, n.º 52 (2009): 149-169.

³⁴ Alvarado, “La criminalización de la protesta social: un estado de la cuestión”.

³⁵ Edward P. Thompson, “Folklore, antropología e historia social”, *Historia Social*, n.º 3 (1992): 81-102.

³⁶ Guillermo O'Donnell, “Illusions about Consolidation”, *Journal of Democracy*, n.º 7 (1996); Philip Oxhorn, *When Democracy isn't all that Democratic: Social Exclusion and the Limits of the Public Sphere in Latin America* (Miami: Dante B. Fascell North-South Center, University of Miami, 2001).

³⁷ Larry Diamond, *Political Culture and Democracy in developing countries* (Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1994); Howard Wiarda, *The Soul of Latin America. The Culture and Political Tradition* (New Haven: Yale University Press, 2001).

³⁸ Claudio Fuentes, “La inevitable ‘mano dura’: sociedad civil y violencia policial en Argentina y Chile”, *Revista de Ciencia Política*, n.º 2 (2004).

En el Perú, durante los últimos años, han realizado estudios sobre el uso de la fuerza en contextos de conflictos socioambientales.³⁹

Consideramos que la violencia policial guarda relación con la capacidad y propensión del Estado a la represión. Refiere al ejercicio de la violencia a través de la acción de cuerpos policiales, sea esta legal/formal/regular o ilegal/informal/irregular, dirigida contra organizaciones sociales que en cierto grado desafían el orden social al recurrir a mecanismos no institucionales de protesta.⁴⁰

El control policial de las protestas se realiza con relación a cómo los cuerpos policiales las contienen y qué mecanismos utilizan. Este control tiene un carácter híbrido, que combina formas de “gestión negociada” (orientadas a garantizar los derechos de reunión y expresión) con otras de “incapacitación estratégica” (formas de control selectivas y unilaterales propensas a la represión). En el caso de las protestas con un tono marcadamente contencioso (no institucional), el control policial tiende hacia formas típicas de la incapacitación estratégica.⁴¹ A su vez, las formas de violencia policial consideran las diferencias de género entre los manifestantes.

2.4. Protesta social y democracia deliberativa

2.4.1. Un vehículo para la deliberación pública

Comprender la protesta social como forma de participación ciudadana no institucionalizada es importante en el análisis del comportamiento de las democracias contemporáneas.⁴² En efecto, las protestas representan una forma de acción política recurrente, con lo cual “forma[n] parte del proceso político ‘normal’ de casi cualquier sociedad que brinde los suficientes espacios de libertad como para no hacer inviable este tipo de comportamientos”.⁴³

En dicho sentido, su valor es crucial en el marco de lo que en teoría política se conoce como democracia deliberativa. Para Habermas,⁴⁴ cuya teoría sobre la política

³⁹ José Saldaña y Jorge Portocarrero, “La violencia de las leyes: el uso de la fuerza y la criminalización de las protestas socioambientales en el Perú”, *Derecho PUCP*, n.º 79 (2017): 311-352; Álvaro Másquez Salvador, “La criminalización de la protesta socioambiental en el Perú, a propósito del escenario en el sur andino”, en *Informe Anual de Seguridad Ciudadana 2017* (Lima: Instituto de Defensa Legal, 2017).

⁴⁰ Alvarado, “La criminalización de la protesta social: un estado de la cuestión”.

⁴¹ Ester Blay, “El control policial de las protestas en España”, *InDret Revista para el Análisis de Derecho*, n.º 4 (2013).

⁴² Maricel Rodríguez Blanco, “Participación ciudadana no institucionalizada, protesta y democracia en Argentina”, *Íconos, Revista de Ciencias Sociales*, n.º 40 (2011): 89-103.

⁴³ Rodrigo Asún y Claudia Zúñiga, “¿Por qué se participa? Explicando la protesta social regionalista a partir de dos modelos psicosociales”, *Psicoperspectivas: Individuo y Sociedad*, n.º 12 (2013): 38-50.

⁴⁴ Jürgen Habermas, *La inclusión del otro: estudios sobre teoría política* (Madrid: Ediciones Paidós, 1999).

deliberativa integra elementos de las concepciones liberales y republicanas, este modelo puede lograr resultados equitativos en la medida en que es capaz de interconectar –al mismo tiempo– discursos relativos a la justicia y negociaciones que son fruto de intereses particulares. Aquí se circunscriben, por supuesto, los actos de protesta social.

Por otro lado, para Monsiváis, el componente central de la democracia debe residir en una robusta deliberación pública, la cual permite devolver a la ciudadanía el control sobre la mayor parte de su vida política en sociedad; es decir, se trata de “la esencia del proceso democrático”.⁴⁵

En opinión de Mejía y Jiménez, la democracia deliberativa comprende la desobediencia civil e incluso la insumisión ciudadana como parte de lo que denominan “defensa activa de la Constitución y los derechos fundamentales”, para lo cual reconocen “la posibilidad de asimilación constitucional de la disidencia en sus diferentes formas”.⁴⁶

Es de esta manera como la protesta social constituye, a la par, un ejercicio material de deliberación pública y de rendición de cuentas. Así también lo entiende Monsiváis cuando afirma que “los procesos deliberativos permiten reforzar los mecanismos de supervisión y sanción de la *accountability* democrática mediante la generación de espacios de participación, opinión y discusión pública”.⁴⁷ La experiencia peruana es clara evidencia de ello.

2.4.2. Un bien jurídico de relevancia constitucional

En el plano jurídico, es innegable que nos encontramos ante un bien jurídico de suma relevancia y que es imprescindible como parte integrante del llamado principio democrático. Una de las voces más importantes en este escenario ha sido la de Gargarella, para quien la protesta social no es solo un derecho, sino “el primer derecho: el derecho a exigir la recuperación de los demás derechos”.⁴⁸

De manera similar, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha reconocido explícitamente que la protesta social es imprescindible para garantizar “la existencia y consolidación de sociedades democráticas”.⁴⁹ Es por dicha razón que el organismo interamericano viene monitoreando las amenazas que enfrentan

⁴⁵ Alejandro Monsiváis, “Democracia deliberativa y teoría democrática: una revisión del valor de la deliberación pública”, *Revista Mexicana de Sociología*, n.º 68 (2006): 292.

⁴⁶ Óscar Mejía y Carolina Jiménez, “Nuevas teorías de la democracia: de la democracia formal a la democracia deliberativa”, *Colombia Internacional*, n.º 62 (2006), 27.

⁴⁷ Monsiváis, “Democracia deliberativa y teoría democrática: una revisión del valor de la deliberación pública”, 317.

⁴⁸ Roberto Gargarella, *El derecho a la protesta: el primer derecho* (Buenos Aires: Ad Hoc, 2005), 219.

⁴⁹ CIDH, *Protesta y derechos humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal*, OEA/Ser.L/V/II, CIDH/

los manifestantes en nuestra región, en su condición de personas defensoras de derechos humanos.

Por último, es importante referirnos a la especial importancia que cobra la protesta social como herramienta de participación ciudadana para los grupos sociales más desaventajados, aquellos que sufren mayores desigualdades y cuyas voces suelen no ser tomadas en cuenta por el poder político. Sobre ellos, precisamente, opera el principio jurídico que Gargarella denomina “distancia deliberativa”.

Para definirlo, el autor ha recurrido a lo resuelto por la Suprema Corte de Estados Unidos en el caso *Adderley contra Florida*. Así, a fin de evitar la criminalización, el control judicial de las protestas debe tomar en cuenta el contexto de exclusión que sufre el grupo social afectado, el cual le impide participar en el debate público y presentar en él sus legítimas demandas. Ruiz, en la misma línea, defiende la aplicación de este principio a sectores sociales históricamente marginados, que no logran incidir sobre el poder político, en un escenario donde los mecanismos institucionales han fallado.⁵⁰

3. El recorrido jurisprudencial hacia el reconocimiento de un nuevo derecho fundamental

A estas alturas, no cabe duda de la importancia medular que posee la protesta –entendida como institución política, social y, a la vez, un bien de relevancia jurídica– para la buena marcha de cualquier sistema democrático. Esta premisa resulta de especial vigencia en el contexto latinoamericano, incluyendo a Perú.

Sin embargo, como señalan Bassa y Mondaca, también es cierto que existe una tensión creciente entre la protesta y las corrientes del constitucionalismo contemporáneo, que a su vez se refleja en las formas como actúan los Estados en situaciones de conflictividad social.⁵¹ Para los autores, esta tensión ha sido resuelta por la doctrina al “procesar la movilización social en el lenguaje jurídico, mediante su identificación como un derecho expresivo y la yuxtaposición a otros derechos constitucionales, tales como el derecho de reunión y de petición”.⁵²

A nivel nacional, esta tendencia se ha reflejado también en la jurisprudencia, aunque de forma progresiva. Esto quiere decir que, a lo largo de los últimos años, la protesta ha sido objeto de diversos pronunciamientos por parte del sistema de

RELE/INF.22/19, septiembre de 2019, <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/ProtestayDerechosHumanos.pdf>, párr. 5.

⁵⁰ Juan Carlos Ruiz, “¿Cómo diferenciar medidas de fuerza ‘legítimas’ en el marco del ejercicio de protesta de actos criminales de vandalismo?”, *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco*, n.º 10 (2018): 173-192.

⁵¹ Jaime Bassa y Daniel Mondaca, “Protesta social y derecho: una tensión irresoluble”, *Izquierdas*, n.º 46 (2019): 115.

⁵² Bassa y Mondaca, “Protesta social y derecho: una tensión irresoluble”, 106.

justicia, desde su tutela por ser parte del derecho fundamental a la reunión, hasta su reconocimiento pleno como un derecho fundamental no enumerado y autónomo.

De esta manera, debemos referirnos por lo menos a tres antecedentes o casos hito: la Confederación General de Trabajadores del Perú,⁵³ Andoas⁵⁴ y el Baguazo.⁵⁵

3.1. Confederación General de Trabajadores del Perú

Este caso fue resuelto por el Tribunal Constitucional (TC) el 7 de diciembre de 2005, y se inició mediante una demanda interpuesta por la Confederación Nacional de Trabajadores contra la Municipalidad Metropolitana de Lima, debido a la emisión del Decreto de Alcaldía 060-2003. La norma, de rango infralegal, prohibía concentraciones públicas en el corazón del centro histórico de la capital.

El Tribunal declaró fundada la demanda, al encontrar que el acto de protestar debía ser considerado parte del contenido constitucional protegido del derecho fundamental a la reunión, cuya tutela había sido reclamada por la Confederación.

Adicionalmente, para el Tribunal, la protesta evidenciaba que la libre reunión solo puede ser ejercida de forma colectiva, aunque se trate de un derecho susceptible de ser titularizado individualmente. Todo ello, además, está vinculado con la dimensión subjetiva del derecho, en la medida en que la protesta solo es posible cuando una comunidad de personas comparte ideales e intereses comunes, a lo que hace referencia como “elemento volitivo” del derecho o voluntad deliberada de realizar una acción.⁵⁶

A nuestro juicio, este es un precedente positivo en la medida en que por primera vez se vinculó la protesta a la libre reunión y no solo a la libre expresión, con lo que habría de identificarse uno de sus rasgos más característicos.

3.2. Andoas

Este caso fue resuelto, en primera instancia, por la Segunda Sala Penal de Loreto en diciembre de 2009 y, en segunda, por la Corte Suprema de Justicia en abril de 2011. La controversia radica en torno a la toma de un lote petrolero por parte de indígenas de las etnias kichwa y achuar en marzo de 2008. La empresa Pluspetrol, operadora del Lote 1AB, había sido acusada por los indígenas de malas condiciones laborales y daños al medio ambiente.

La protesta de la población indígena contra la transnacional fue violentamente reprimida por más de 200 efectivos policiales, trasladados desde Lima con el único

⁵³ Tribunal Constitucional, Expediente 04677-2004-AA/TC.

⁵⁴ Corte Suprema de Justicia, Expediente 1232-2010 (0109-2008).

⁵⁵ Corte Suprema de Justicia, Expediente 00194-2009 (0163-2013).

⁵⁶ Tribunal Constitucional, Expediente 04677-2004-AA/TC, de 7 de diciembre de 2005, FJ 15.a.

propósito de desalojar a los manifestantes. Tres personas perdieron la vida: dos trabajadores achuares y un policía.⁵⁷

Durante el proceso, el Tribunal absolvió a los acusados por la comisión del delito de disturbios, por considerar que habían ejercido válidamente su derecho de petición, expresado a su vez a través de la protesta de la población de la comunidad de Nuevo Andoas. Es decir, se consideró que los reclamos expresados por los manifestantes al ocupar el lote petrolero contenían requerimientos claros y concretos –amparados por nuestro ordenamiento jurídico– frente a las autoridades políticas.

“El Colegiado considera necesario remarcar que las situaciones de conflicto social exigen de nosotros, el máximo cuidado para evitar una criminalización de la pobreza y de la protesta de las comunidades nativas y de sus miembros”, indica la sentencia de primera instancia,⁵⁸ confirmada posteriormente por la Corte Suprema de Justicia. Con ello, además, el Tribunal asumió la tesis postulada por Gargarella con relación al principio de distancia deliberativa.

De tal forma, encontramos que la Corte terminó por configurar un elemento esencial de la protesta como derecho fundamental: su condición de causa de justificación frente a la comisión de ciertos ilícitos penales, garantizándose así su atipicidad.

3.3. Baguazo

Este caso constituye el antecedente más importante. Fue resuelto, en primera instancia por la Sala de Apelaciones Liquidadora y Transitoria de Bagua en septiembre de 2016 y en segunda, por la Corte Suprema de Justicia en febrero de 2020. Esta sentencia derivó del conflicto social que estalló en la región de Amazonas en junio de 2009, en el que 33 personas, incluyendo a diez indígenas de la etnia awajún, fueron asesinadas en medio de múltiples denuncias por violencia policial.

La protesta –que para la Fiscalía debía calificarse como delito– respondió al fuerte rechazo social que produjo la aprobación de un tratado de libre comercio entre Perú y Estados Unidos. La mayor parte de la población indígena amazónica, articulada a través de la Asociación Interétnica para el Desarrollo de la Selva Peruana, consideraba que la norma era altamente lesiva para sus derechos territoriales y la protección del medio ambiente. En respuesta, los manifestantes ocuparon la carretera Fernando Belaúnde Terry, en el tramo conocido como “Curva del Diablo”, por más de 50 días.

La sentencia de primera instancia que resolvió el caso declaró infundada la acusación de la Fiscalía por la comisión de los delitos de disturbios y entorpecimiento del funcionamiento de los servicios públicos. Por el contrario, consideró que los

⁵⁷ Clacso, *Cronología del conflicto social. Perú: enero de 2008* (Buenos Aires: Clacso, 2008), acceso el 23 de julio de 2021, http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/osal/20190502044235/Peru_2008.pdf.

⁵⁸ Corte Superior de Justicia de Loreto, Segunda Sala Penal, Sentencia 1232-2010 [0109-2008] de 10 de diciembre de 2009, FJ 6.III.

actos de protesta se enmarcaban en el ejercicio de los derechos fundamentales a la libre reunión y a la libre expresión.⁵⁹ La Corte Suprema llegó también a la misma conclusión, reconociendo el derecho a la protesta en un contexto intercultural.⁶⁰

Por último, en la misma línea de autores como Ruiz,⁶¹ Díaz y Montoya,⁶² creemos que este es un precedente importante porque en él se planteó innovadoramente el uso del test de proporcionalidad (o método de la ponderación) como herramienta judicial hermenéutica para “examinar la constitucionalidad y legitimidad de las medidas de fuerza” empleadas por los manifestantes.⁶³ El Poder Judicial evaluó no solo los hechos que eran materia de imputación, sino que además consideró el contexto en que estos habían ocurrido, para lo cual se examinaron la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de las acciones de protesta frente a los bienes jurídicos que buscaban proteger.

4. El derecho a protestar según el Tribunal Constitucional peruano⁶⁴

El 6 de junio de 2020, el TC publicó la sentencia recaída en el caso iniciado por el Colegio de Abogados de Puno contra el Poder Ejecutivo frente al artículo 200 del Código Penal, que regula la tipificación del delito de extorsión en el Perú.⁶⁵ En concreto, el colegio profesional –a través de una demanda de inconstitucionalidad– exigía la anulación parcial de la norma por considerar que era violatoria de una serie de derechos fundamentales y garantías institucionales; entre ellos, el derecho a la protesta social.

⁵⁹ Corte Superior de Justicia de Amazonas, Sala de Apelaciones Liquidadora y Transitoria de Bagua, Sentencia 00194-2009 [0163-2013] de 22 de septiembre de 2016, IV.7.

⁶⁰ Corte Suprema de Justicia de la República, Sala Penal Transitoria, Sentencia 2875-2016 de 5 de noviembre de 2019, voto de la jueza suprema Castañeda Otsu, FJ 7.

⁶¹ Juan Carlos Ruiz, “Aportes de la sentencia del caso ‘el Baguazo’ al reconocimiento del derecho a la protesta”, en *La sentencia del caso Baguazo y sus aportes a la justicia intercultural* (Lima: Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, 2017), 61-90.

⁶² Yván Montoya e Ingrid Díaz, “Pluralismo cultural y derecho penal: comentarios a propósito de la sentencia de la Sala Penal de Apelaciones Transitoria y Liquidadora de Bagua (caso Curva del Diablo)”, en *La sentencia del caso Baguazo y sus aportes a la justicia intercultural* (Lima: Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, 2017), 27-42.

⁶³ Ruiz, “Aportes de la sentencia” del caso ‘el Baguazo’ al reconocimiento del derecho a la protesta”, 71.

⁶⁴ El caso del Colegio de Abogados de Puno contra el Ejecutivo se condujo a través del litigio estratégico. Junto al colegio profesional, participaron el Instituto de Defensa Legal (Lima), Derechos Humanos y Medio Ambiente (Puno), el Instituto de Estudios de las Culturas Andinas (Puno), la Asociación por la Vida y Dignidad Humana (Cusco) y Derechos Humanos sin Fronteras (Cusco). Los autores forman parte del equipo legal que patrocinó el caso.

⁶⁵ Tribunal Constitucional, Expediente 00009-2018-AI/TC.

Cabe señalar que el delito de extorsión ha sido utilizado en repetidas ocasiones para criminalizar la protesta, en particular la de dirigentes indígenas y campesinos en contextos de conflictividad socioambiental.⁶⁶ Este fue el caso, por ejemplo, de Walter Aduviri y otros 18 manifestantes, procesados por el denominado Aymarazo: las masivas protestas contra una empresa minera canadiense que sacudieron la región de Puno en 2011.⁶⁷

Ya la CIDH ha identificado como problema el uso indebido de los tipos penales con el fin de criminalizar la protesta.⁶⁸ Al respecto, consideramos que la creación de nuevos delitos, la modificación de los ya existentes y el endurecimiento de las penas forman parte de un único andamiaje normativo en el Perú, el cual se encuentra articulado desde el Estado y tiene el propósito de criminalizar aquellas acciones de protesta que afectan intereses corporativos. A la par, el Estado ha venido utilizando otras herramientas legales con el mismo fin, como la suscripción de convenios de seguridad entre la Policía Nacional y empresas extractivas, el empleo abusivo de estados de emergencia y la persecución judicial a manifestantes.⁶⁹

4.1. Hacia una descripción de la sentencia de fondo

El caso del Colegio de Abogados de Puno es emblemático porque es el primero en el que el TC reconoció, en forma expresa, la vigencia del derecho a protestar en nuestro país. Para ello, analizó cuál era el tratamiento que venía recibiendo la protesta social en el ordenamiento jurídico peruano, en un contexto de elevada conflictividad social, y concluyó que la tendencia había sido la del populismo punitivo. “Evidentemente, una forma de responder desde el Estado a tal problemática por la que se suele optar en los últimos años es recrudecer las penas o ampliar las conductas prohibidas en los delitos ya existentes”, indica la sentencia.⁷⁰

Acto seguido, el TC desestimó que la tipificación del delito de extorsión sea incompatible con el principio de legalidad penal, por lo que procedió a determinar si la misma afectaba derechos fundamentales. Una cuestión previa por resolver, donde a nuestro juicio se encuentra la *ratio decidendi* de la sentencia, fue la del sustento constitucional directo del derecho a protestar. ¿Contaba con reconocimiento

⁶⁶ Saldaña y Portocarrero, “La violencia de las leyes: el uso de la fuerza y la criminalización de las protestas socioambientales en el Perú”; Másquez Salvador, “La criminalización de la protesta socioambiental en el Perú, a propósito del escenario en el sur andino”.

⁶⁷ Pablo Abdo, “Líneas de defensa para el litigio estratégico de los pueblos aymaras de Puno”, acceso el 23 de julio de 2021, <https://www.servindi.org/actualidad-opinion/o8/10/2016/el-aymarazo-un-caso-de-criminalizacion-de-la-protesta-o>.

⁶⁸ CIDH, *Protesta y derechos humanos...*, cit., párr. 239.

⁶⁹ Másquez Salvador, “La criminalización de la protesta socioambiental en el Perú, a propósito del escenario en el sur andino”.

⁷⁰ Tribunal Constitucional, Expediente 00009-2018-AI/TC de 2 de junio de 2020, FJ 29.

explícito o implícito en la Constitución o en las demás normas que conforman el bloque de constitucionalidad?

El Tribunal concluyó que sí, que se trataba de un nuevo derecho fundamental derivado de los principios democráticos y de supremacía constitucional a los que se refiere el artículo 3 de la Constitución peruana. Dicha disposición está referida al reconocimiento de derechos fundamentales no enumerados; es decir, aquellos que son diferentes a las manifestaciones nuevas de derechos, y que forman parte del contenido de otros reconocidos en forma expresa.

Una vez considerada la protesta como un “nuevo” derecho fundamental, el TC procedió a configurarlo, dotándolo de naturaleza, titularidades, contenido y límites.

Con relación a su naturaleza, se le catalogó como un “derecho relacional de la libertad”, lo cual significa que su ejercicio está indefectiblemente vinculado al de otros.⁷¹ De igual forma, el Tribunal convino en señalar que se trata de un derecho de titularidad universal (con excepción de ciertos funcionarios públicos con poder de decisión, dirección o cargos de confianza, jueces, fiscales, miembros de la Policía Nacional y de las fuerzas armadas).

Asimismo, el TC ha realizado un esfuerzo inicial por comprender el contenido constitucional protegido del derecho a protestar, reseñándolo de la siguiente manera:

... este derecho comprende la facultad de cuestionar, de manera temporal o periódica, esporádica o continua, a través del espacio público o a través de medios de difusión (materiales, eléctricos, electrónicos, virtuales y/o tecnológicos), de manera individual o colectiva, los hechos, situaciones, disposiciones o medidas (incluso normativas) 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* a nivel local, regional, nacional, internacional o global, 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 Constitución.⁷²

De igual forma, se estableció como límite del derecho “la prohibición de vaciar de contenido otros derechos, principios y reglas constitucionales”.⁷³ En concreto, el TC se refirió a la prohibición de emplear la violencia como medio o fin de las acciones de protesta, para lo cual se refirió a dos supuestos: el uso de armas o la promoción de la discriminación en cualquiera de sus formas.

⁷¹ Luis Alberto Huerta, “El derecho a la igualdad”, *Pensamiento Constitucional*, n.º 11 (2005): 311.

⁷² Tribunal Constitucional del Perú, Sentencia 00009-2018-AI/TC de 2 de junio de 2020, FJ 82.

⁷³ Tribunal Constitucional del Perú, Sentencia 00009-2018-AI/TC de 2 de junio de 2020, FJ 83.

Algunas otras cuestiones relevantes sobre la sentencia tienen que ver con la relación entre el derecho a la protesta y otros que le son conexos, como la libre opinión, la libre expresión y difusión del pensamiento, la huelga, el libre tránsito y la libre reunión (párr. 89). También se reconoció la garantía institucional de reserva de la ley frente a cualquier intento de regulación legislativa del derecho a protestar, ciñéndose en cualquier caso por los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

Por último, el TC ha establecido dos criterios importantes vinculados a la represión penal de conductas realizadas en actos de protesta. Primero, se ha señalado que los actos violentos –no amparados por el derecho– deberán sancionarse a título individual y no colectivo. Segundo, que la protesta –cuando está enmarcada dentro del orden constitucional– no podrá ser calificada como extorsión, por encontrarse dentro de los márgenes del ejercicio legítimo de un derecho fundamental.

4.2. Un balance positivo con preocupaciones: nuestro análisis del caso

Nuestro balance es positivo, aunque el TC haya optado por declarar infundada la demanda del Colegio de Abogados de Puno. Sin duda, el aspecto más remarcable de la sentencia es el reconocimiento que hace del derecho a la protesta como un nuevo derecho fundamental. En ese sentido, el tribunal ha ponderado acertadamente el valor que le asigna frente a otros bienes jurídicos, tradicionalmente preferidos en sociedades conservadoras, como el orden público.

Un segundo aspecto que consideramos importante es que se haya reconocido la protesta como un derecho de configuración autónoma, no enumerado en el texto constitucional, cuya vigencia no se encuentra supeditada a la de otros derechos fundamentales. Hasta entonces, como se indicó anteriormente, era necesario recurrir a ellos para dar cobertura normativa a la protesta.

Aunque es cierto que se trata de un derecho relacional, también lo es el hecho de que posee ciertas particularidades que lo diferencian, por ejemplo, la libre expresión, la libre reunión o la petición. Nos referimos al carácter disruptivo de la protesta. Al mismo se refiere Lalinde cuando señala que “su ejercicio generalmente produce incomodidades y molestias en el resto de la sociedad, luego todas las protestas tienen la potencialidad natural de causar alteraciones a la convivencia”,⁷⁴ con el propósito de transmitir un mensaje político de forma eficaz. La CIDH, de igual manera, ha defendido el potencial disruptor de la protesta en contextos de asimetría del poder.⁷⁵

Hoy, en la práctica, la protesta cuenta con garantía jurisdiccional o justiciabilidad. Al decir de García Pelayo, esta es una característica del valor normativo de la Constitución, la cual permite que los actos y las decisiones de los poderes públicos

⁷⁴ Sebastián Lalinde, *Elogio a la bulla. Protesta y democracia en Colombia* (Bogotá: Dejusticia, 2019), 61.

⁷⁵ CIDH, *Protesta y derechos humanos...*, cit., párr. 13.

sean examinados, y, eventualmente, corregidos o sancionados, por órganos distintos a ellos.⁷⁶ De acuerdo con la norma procesal constitucional peruana, ello implica que sea posible recurrir a la demanda de *habeas corpus* para cautelar el ejercicio del derecho a la protesta en un caso concreto.

Un tercer aspecto tiene que ver con los fundamentos que emplea el tribunal para reconocer el valor de la protesta y darle la categoría de derecho fundamental. Compartimos la opinión de Gargarella⁷⁷ cuando, al analizar esta sentencia, vincula el nuevo derecho con el principio democrático y el de la soberanía popular, a los cuales hace referencia nuestra Constitución.

Sin lugar a duda, ello se evidencia no solo en la historia reciente de nuestro país, sino también en la de América Latina en su conjunto. Durante los últimos veinte años hemos visto un nuevo tipo de movilizaciones ciudadanas: protestas con notables componentes democratizadores, que tienden a tomar por escenario principal la calle, pueden incluir algunos elementos de violencia, entre otros recursos, y aparecen como una respuesta inmediata a las causas que las generan.

En la región, desde finales del siglo XX, los levantamientos, las manifestaciones populares y la “toma” de las calles por los grupos sociales afectados se han convertido en prácticas cada vez más comunes. En pocos años, se han sucedido movilizaciones populares a primera vista diferentes, pero con ciertas características en común. Ejemplos como la “Guerra del agua” en 2000 y la “Guerra del gas” en 2003, en Bolivia, dirigidas contra la privatización de sectores básicos de la economía local; las ocupaciones de tierra en Brasil efectuadas por el Movimiento Sin Tierra (MST); las “tomas” llevadas a cabo por personas en situación de pobreza en Santiago de Chile; o los levantamientos indígenas en las zonas mineras de nuestro país.⁷⁸

Un cuarto aspecto está relacionado con los límites que marca el TC al ejercicio del derecho a la protesta. Como señalamos, establece de forma genérica un límite que consideramos razonable: la proscripción de emplear medios o fines violentos. Pero el Tribunal va más allá y señala que solo podrán regularse los alcances del derecho a la protesta a través de un “acto legislativo”, siempre que el mismo no desnaturalice la esencia del derecho.

Al respecto, consideramos que este pronunciamiento puede ser peligroso, en la medida en que faculta al legislador a delimitar el ejercicio de la protesta sin antes haber reconocido su carácter disruptivo, por el cual debe aceptarse la posibilidad de que ciertas acciones –comúnmente conocidas como medidas de fuerza– ocasionen un nivel menor de daños contra bienes muebles o inmuebles. En ese sentido,

⁷⁶ Manuel García Pelayo, “El estatus del Tribunal Constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 1 (1981): 18.

⁷⁷ Roberto Gargarella, “El derecho a la protesta, según el Tribunal Constitucional peruano”, <http://seminariogargarella.blogspot.com/2020/07/el-derecho-la-protesta-segun-el.html>.

⁷⁸ Maristella Svampa, *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político* (Buenos Aires: Siglo XXI, 2008); Maristella Svampa et al., *Debatir Bolivia. Perspectivas de un proyecto de descolonización* (Montevideo: Taurus, 2010).

compartimos la opinión de Ruiz⁷⁹ cuando critica aquellas “concepciones ingenuas” que niegan cualquier legitimidad a las medidas de fuerza y que, por el contrario, esconden tras de sí una visión autoritaria, que automáticamente equipara la protesta con el vandalismo.

Asimismo, debemos advertir que las regulaciones de “tiempo, lugar y modo”, a las que hace referencia la sentencia, son una práctica usual en la región y no están exentas de polémica.⁸⁰ Como es de esperarse, estas ya se han extralimitado en el establecimiento de reglas que terminan restringiendo o incluso anulando el acceso a la protesta de ciertos grupos sociales, por lo general en situación de vulnerabilidad.

En ese sentido, consideramos que el TC erró al no sentar una regulación jurisprudencial más sólida, que sirva como base a una eventual labor legislativa, teniendo en cuenta, además, el desgaste y el desprestigio del cual goza el Poder Legislativo. Sin duda, es latente el riesgo de que una ley ordinaria u orgánica vacíe de contenido el derecho a la protesta.

Pero las amenazas provienen también del Poder Judicial o del propio TC, como advierte Gargarella. Para el autor, el uso de herramientas como el test de proporcionalidad puede ser peligroso cuando nos encontremos frente a magistrados “enemigos” de la protesta, para quienes será preferible atender cualquier otro derecho en el caso de un conflicto: “el riesgo se deriva de que quedamos así sujetos a la discrecionalidad final del intérprete”.⁸¹

Por último, consideramos preocupante cualquier intento por establecer reglas que puedan socavar, en la práctica, el derecho a protestar. Debemos recordar que nos encontramos ante acciones generalmente espontáneas, emanadas del descontento popular, que buscan lograr una elevada visibilidad pública. En dicho escenario, la juridificación de la protesta puede llegar a ser problemática y hasta contraproducente, al punto de convertirse en una auténtica camisa de fuerza para los movimientos sociales que recurren a ella.

Dassa y Mondaca se han referido a la “garantía de la movilización social” como parte de las obligaciones del Estado en contextos de protesta. De lo contrario, los autores alertan que “al desbordar los estándares de la protesta regulada, los grupos vulnerables serían fácilmente acallados” e incluso “neutralizada [la protesta] por la autoridad facultada para la aplicación del Derecho”.⁸² Ello resulta de especial atención en aquellos escenarios en que se hace uso de la fuerza pública para el control de las manifestaciones.

⁷⁹ Juan Carlos Ruiz, “La ‘concepción ingenua’ del derecho a la protesta social”, *Revista Latinoamericana de Derecho*, 5 de febrero de 2021, acceso el 5 de mayo de 2021, <https://iuslatin.pe/la-concepcion-ingenua-del-derecho-a-la-protesta-social/>.

⁸⁰ Roberto Gargarella, “Un diálogo sobre la ley y la protesta social”, *Derecho PUCP*, n.º 61 (2008): 19-50.

⁸¹ Gargarella, “El derecho a la protesta, según el Tribunal Constitucional peruano”.

⁸² Bassa y Mondaca, “Protesta social y derecho: una tensión irresoluble”, 116.

5. Perspectivas y desafíos para el ejercicio efectivo de un nuevo derecho fundamental

A nuestro juicio, la sentencia dictada por el TC en julio de 2020 no ha logrado impedir los niveles de violencia policial que meses después costaron las vidas de siete ciudadanos peruanos. Esto evidencia el hondo abismo que existe entre la regulación y la práctica de los derechos fundamentales.

En consecuencia, consideramos que la mejor garantía para el respeto a la vigencia del derecho a la protesta tiene que ver con el fortalecimiento de nuestro sistema político y, dentro del mismo, el de las instituciones que conforman el sistema de justicia. Para empezar, es necesario referirnos a la situación del propio TC. En el Perú, la elección de miembros del Tribunal recae en el Poder Legislativo; los legisladores conforman una comisión para seleccionar a los nuevos miembros de este cuerpo colegiado. Ello supone que su designación se vea afectada, de forma directa o indirecta, por el partido o los partidos políticos que logren tener una mayoría en el Congreso, teniendo en cuenta que la decisión que tome la comisión de selección debe ser ratificada luego con los votos del Pleno.

Actualmente, seis de los siete miembros del TC tienen mandatos vencidos y esperan a que el Congreso elija a sus reemplazos. Como vemos, esto ya representa todo un reto para el respeto al contenido y los límites del derecho a la protesta de manera efectiva, ya que si el poder político de turno elige magistrados no comprometidos con su defensa activa, es más que probable que no velen por la vigencia efectiva de este derecho fundamental.

Si bien es cierto que el derecho a la protesta no depende ni se justifica en las características adversas que puede presentar una determinada coyuntura, también lo es que es más difícil de garantizar en contextos adversos. Esto significa que defender este derecho es un reto mucho mayor en sistemas políticos como el peruano, en donde hay una crisis más profunda del sistema representativo, un sistema de partidos políticos muy fraccionado, una sociedad altamente polarizada y con herramientas escasas y limitadas para intervenir en los asuntos públicos. Contradictoriamente, en un contexto institucional como el descrito, caracterizado por la presencia de pocos y frágiles mecanismos para la decisión y el control de políticas públicas en manos de la ciudadanía, la protesta social adquiere una relevancia adicional extraordinaria.

¿Qué se puede hacer entonces? La respuesta es reforzar el sistema de justicia y sus instituciones. En el Perú se dio inicio a un nuevo proceso de reforma del sistema de justicia a mediados de 2018. Muchas de estas propuestas perdieron su empuje y continuidad por distintos motivos: la mayoría parlamentaria de oposición al Ejecutivo que tuvo el país hasta diciembre de 2019, las nuevas elecciones parlamentarias extraordinarias llevadas a cabo en enero de 2020, los avances y retrocesos del nuevo

Congreso que llevaron fugazmente a Merino a la presidencia en noviembre de 2020 y el actual clima de polarización política.⁸³

Es necesario retomar, por ejemplo, el debate de la reforma del proceso de elección de miembros del TC, a fin de evitar injerencias políticas, retomar el trabajo del Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia (ente rector en temas de reforma y de política jurisdiccional en el país), terminar de implementar los procesos de transición de las Autoridades Nacionales de Control del Poder Judicial y el Ministerio Público, e impulsar un trabajo conjunto entre la Junta Nacional de Justicia y la Academia de la Magistratura, con el propósito de que las decisiones del TC sean conocidas en el interior del sistema de justicia y tomadas en cuenta por jueces y fiscales en todo el país.

Con ello, se debe perseguir una finalidad pedagógica que sirva para evitar la criminalización de los manifestantes, así como el riesgo de que los operadores de justicia menosprecien el valor de la protesta en casos de conflictos con otros derechos fundamentales, a través de interpretaciones no garantistas.

Así como se planteó una reforma del sistema de justicia, en diciembre de 2018 se creó también la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP). Esta Comisión tenía por objetivo proponer normas orientadas hacia la implementación de la reforma política. Luego de dos meses, la CANRP propuso cambios en la Constitución, la Ley Orgánica de Elecciones, la Ley de Elecciones Regionales, la Ley de Elecciones Municipales, la Ley de Organizaciones Políticas, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley Orgánica de Municipalidades y el Código Penal, a través de doce proyectos de ley, que buscaban mejorar el desempeño de las instituciones para enfrentar los problemas de legitimidad, representación y desafección ciudadana a los temas políticos. Con esto, se aspiraba a que las elecciones generales de 2021 marcaran el inicio de una nueva dinámica en la que nuestras instituciones políticas fuesen de la mano con las iniciativas ciudadanas de la sociedad civil.⁸⁴

A lo largo de 2019, algunos de los proyectos de ley presentados por la CANRP fueron debatidos en el Congreso, otros fueron dejados de lado, y otros tantos fueron aprobados pero desnaturalizados. Así, se tendrían que retomar también los pendientes en materia de reforma política. Ya hemos visto que el respeto por el derecho a la protesta no solo depende de ingeniería legal o constitucional, sino que pasa en gran medida por el respeto y la aplicación de ciertos criterios por parte de actores políticos: el ministro del Interior, por ejemplo, las comisiones de Justicia y Derechos Humanos, Defensa Nacional y Orden Interno, Constitución y Reglamento del Congreso de la República, o incluso de los partidos políticos que alimentan el debate público.

⁸³ Paula Muñoz, "Latin America erupts: Peru goes populist", *Journal of Democracy* 32, n.º 3 (2021): 48-62.

⁸⁴ Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP), *Hacia la democracia del Bicentenario* (Lima: Konrad Adenauer Stiftung, 2019).

Conclusiones

Tras el proceso de transición democrática en el Perú, la protesta social se ha convertido en el mecanismo por excelencia para formular reclamos al Estado y visibilizar ciertas demandas ciudadanas en el debate público. Uno de los factores que podría explicar su protagonismo es el debilitamiento y la escasa capacidad de representación de los partidos políticos tradicionales, los cuales han dejado de servir como intermediarios entre el grueso de la sociedad y el poder político. En ese sentido, es la incapacidad del Estado y de la clase política lo que ha generado una respuesta punitiva, de represión a la protesta como mecanismo de solución a la conflictividad social. Este fenómeno se ha visto una y otra vez a lo largo del país durante las últimas décadas, con numerosas víctimas mortales.

Dentro de estas dinámicas surge la criminalización de la protesta. Esta se dirige principalmente contra ciertos grupos sociales en situación de vulnerabilidad y organizaciones de la sociedad civil. Se empieza a hablar de colectivos de “gente radicalizada”, “violentistas” y, a partir de esta caracterización, se comienza a legitimar con más fuerza la represión policial como mecanismo válido y necesario para conservar el orden público desde una visión autoritaria.

En el Perú, uno de los mecanismos más importantes de criminalización, tanto de algunos sectores del Estado como de ciertos grupos políticos conservadores, es el “terruqueo”: un arma simbólica de control que utiliza el miedo para desmovilizar a la sociedad, así como para habilitar, facilitar y justificar la represión. A nuestro entender, este es el principal mecanismo para deslegitimar e incluso anular todo tipo de organización social y socavar el derecho a la protesta.

En el plano jurídico, el Estado ha recurrido a herramientas legales para criminalizar la protesta, a través de un único andamiaje normativo que sirve a la protección de intereses corporativos. Entre dichas herramientas se encuentran la creación de nuevos delitos, la modificación de los ya existentes y el endurecimiento de las penas para conductas vinculadas al ejercicio de la protesta, así como la suscripción de convenios de seguridad entre la Policía Nacional y empresas extractivas, el empleo abusivo de estados de emergencia y la persecución judicial a manifestantes.

En medio de este contexto social y político, el sistema de justicia ha logrado establecer marcos y criterios interpretativos para tutelar la protesta, con el propósito de evitar la criminalización de los manifestantes. El ejemplo más claro, como resultado de un largo recorrido jurisprudencial, es la emblemática sentencia del TC en el caso del Colegio de Abogados de Puno contra el Poder Ejecutivo. Consideramos que esta ha marcado un hito, al ser la primera en reconocer en forma expresa el derecho a la protesta como un nuevo derecho fundamental, no enumerado, de configuración autónoma y dotado de titularidades, contenido y límites.

Uno de sus aspectos más acertados tiene que ver con la relación que el TC establece entre la protesta y otros derechos fundamentales, como la libre expresión, la libre reunión o la huelga. Sin embargo, el TC la distingue como un derecho autónomo

y relacional. Consecuencia de ello es que el derecho a la protesta cuenta con justiciabilidad directa e inmediata, susceptible de ser protegido a través de los procesos constitucionales. Otro aspecto importante es la vinculación que se realiza entre la protesta y el principio democrático que sostiene a nuestro ordenamiento jurídico. El Tribunal acierta al sintonizar el reconocimiento del derecho con el contexto de crisis de representación política común en el Perú y América Latina. La sentencia refleja una concepción genuina de la democracia deliberativa, que apunta a la protección de todas las voces disidentes que participan en nuestra sociedad cuando se discute lo público.

Por otro lado, consideramos que el TC ha errado al no reconocer el carácter disruptivo del derecho a la protesta, que puede expresarse incluso mediante medidas de fuerza que representen daños menores contra bienes muebles o inmuebles. Dicha omisión es peligrosa en el momento de pretender una regulación legislativa del derecho, aunque goce de reserva de ley, pues deja irresponsablemente en manos del legislador un asunto complejo y sensible, sin establecer a la vez la totalidad de criterios necesarios para delimitar su actuación. Como han demostrado las regulaciones de “modo, tiempo y lugar”, reglamentar el ejercicio de la protesta puede resultar problemático e incluso contraproducente para los grupos sociales que recurren a ella, sobre todo en contextos de desigualdad.

Finalmente, consideramos que para garantizar el cumplimiento del derecho a la protesta no basta con ceñirnos al ámbito legal, sino especialmente al político. Debe recordarse que son los actores del Estado y los representantes de los partidos políticos los primeros llamados a respetar la sentencia del TC e implementarla en la realidad. De ellos, precisamente, surge la criminalización de la protesta al alentar o legitimar la violencia policial y la persecución judicial de los manifestantes. De ahí la importancia de continuar y fortalecer los procesos de reforma política y judicial, iniciados desde la segunda mitad de 2018, con miras a fortalecer el régimen democrático en el Perú del Bicentenario.

Bibliografía

ACNUDH. *Informe sobre la Misión a Perú*. Lima: ACNUDH, 2020.

AGÜERO, José Carlos. “El terruqueo”. *La República*, 22 de junio de 2019. Acceso el 30 de mayo de 2021. <https://larepublica.pe/politica/2019/06/22/el-terruqueo/>.

ALVARADO, Alejandro. “La criminalización de la protesta social: un estado de la cuestión”. *Revista Rupturas*, n.º 10 (2020): 25-43.

ANDINA AGENCIA DE NOTICIAS, “¿Qué es la Generación Bicentenario de la que tanto se habla en Perú?”, noviembre 2021. Acceso el 28 de abril de 2021. <https://andina.pe/agencia/noticia-que-es-generacion-del-bicentenario-de-que-tanto-se-habla-peru-822208.aspx>.

ARTESE, Matías. “El discurso que criminaliza. Un estudio sobre la construcción social de la deslegitimación de la protesta (1996-1999)”. En *Documento de Jóvenes*

- Investigadores n.º 13*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 2006.
- ARTESE, Matías. “Criminalización de la protesta en Argentina. Una construcción de lo delictivo más allá de la esfera jurídica”. *América Latina Hoy*, n.º 52 (2009): 149-169.
- ASÚN, Rodrigo y Claudia ZÚÑIGA. “¿Por qué se participa? Explicando la protesta social regionalista a partir de dos modelos psicosociales”. *Psicoperspectivas: Individuo y Sociedad*, n.º 12 (2013): 38-50.
- BASSA, Jaime y Daniel MONDACA. “Protesta social y derecho: una tensión irresoluble”. *Izquierdas*, n.º 46 (2019): 105-136.
- BLAY, Ester. “El control policial de las protestas en España”. *InDret Revista para el Análisis de Derecho*, n.º 4 (2013): 1-32.
- BROCKETT, Charles. “The structure of political opportunities and peasant mobilization in Central America”. *Comparative Politics*, n.º 23 (1991): 253-274.
- CANAL N, “CNDDHH reporta 112 heridos y 41 desaparecidos tras masivas protestas contra el régimen de Manuel Merino de Lama”. 15 de noviembre de 2020. Acceso el 28 de abril de 2021. <https://canaln.pe/actualidad/cnddhh-reporta-112-heridos-y-41-personas-desaparecidas-masivas-protestas-contra-regimen-manuel-merino-lama-n427581>.
- CIDH. *Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos*. Washington: CIDH, 2015. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/criminalizacion2016.pdf>.
- CIDH. *Protesta y derechos humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal*. OEA/Ser.L/V/II, CIDH/RELE/INF.22/19, septiembre de 2019. <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/ProtestayDerechosHumanos.pdf>.
- COMISIÓN DE ALTO NIVEL PARA LA REFORMA POLÍTICA. *Hacia la democracia del Bicentenario*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung, 2019.
- DAHL, Robert A. *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Buenos Aires: Taurus, 1999.
- DELLA PORTA, Donatella. *Social Movement, Political Violence and the State*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- DERECHOS HUMANOS SIN FRONTERAS. “Heridos de bala de espinar esperan respuesta de la Fiscalía”. Acceso el 28 de abril de 2021. <https://derechosinfronteras.pe/heridos-de-bala-de-espinar-denuncian-a-pnp-por-lesiones-durante-protesta/>.
- DIAMOND, Larry. *Political Culture and Democracy in developing countries*. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1994.
- EISINGER, Peter K. “The conditions of protest behavior in american cities”. *American Political Science Review*, n.º 67 (1975): 11-28.
- FILLIEULE, Olivier y Danielle TARTAKOWSKY. *La manifestación. Cuando la acción colectiva toma las calles*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2015.

- FLORES UNGAZA, César. “Sostenibilidad minera y los muertos y heridos por conflictos sociales frente al Bicentenario”. Acceso el 28 de abril de 2021. <http://cooperacion.org.pe/sostenibilidad-minera-y-los-muertos-y-heridos-por-conflictos-sociales-frente-al-bicentenario/>.
- FUENTES, Claudio. “La inevitable ‘mano dura’: sociedad civil y violencia policial en Argentina y Chile”. *Revista de Ciencia Política*, n.º 2. (2004).
- GARCÍA PELAYO, Manuel. “El estatus del Tribunal Constitucional”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 1 (1981).
- GARGARELLA, Roberto. *El derecho a la protesta: el primer derecho*. Buenos Aires: Ad Hoc, 2005.
- GARGARELLA, Roberto. “El derecho frente a la protesta social”. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, n.º 58 (2008): 183-199.
- GARGARELLA, Roberto. “Un diálogo sobre la ley y la protesta social”. *Derecho PUCP*, n.º 61 (2008): 19-50.
- GARGARELLA, Roberto. “El derecho a la protesta, según el Tribunal Constitucional peruano”. Acceso al 5 de mayo de 2021. <http://seminariogargarella.blogspot.com/2020/07/el-derecho-la-protesta-segun-el.html>.
- HABERMAS, Jürgen. *La inclusión del otro: estudios sobre teoría política*. Madrid: Ediciones Paidós, 1999.
- HUERTA, Luis Alberto. “El derecho a la igualdad”. *Pensamiento Constitucional*, n.º 11 (2005): 307-334.
- IPSOS. *La crisis política. Encuesta de opinión*. Lima: Ipsos, 2020. https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2020-11/la_crisis_politica_noviembre_2020.pdf.
- LALINDE, Sebastián. *Elogio a la bulla. Protesta y democracia en Colombia*. Bogotá: Dejusticia, 2019.
- MÁSQUEZ SALVADOR, Álvaro. “La criminalización de la protesta socioambiental en el Perú, a propósito del escenario en el sur andino”. *Informe Anual de Seguridad Ciudadana 2017*. Lima: Instituto de Defensa Legal, 2017.
- MCADAM, Doug. “Conceptual origins, current problems and future directions”. En *Comparative Perspectives on Social Movements*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- MEJÍA, Óscar y Carolina JIMÉNEZ. “Nuevas teorías de la democracia: de la democracia formal a la democracia deliberativa”. *Colombia Internacional*, n.º 62 (2016): 12-31.
- MÉNDEZ, Cecilia. *Coloquio CID 6: Todo nos une, nada nos divide, y sin embargo... El ser (político) de la izquierda peruana*. Instituto de Estudios Peruanos (IEP). Acceso el 2 de junio de 2021. <https://www.youtube.com/watch?v=gjbc-yZeTBk&t=13s>.
- MILLS, Sara. *Discourse*. Londres: Routledge, 2007.
- MONSIVÁIS, Alejandro. “Democracia deliberativa y teoría democrática: una revisión del valor de la deliberación pública”. *Revista Mexicana de Sociología*, n.º 68 (2006): 291-330.

- MONTOYA, Yván e Ingrid DÍAZ. “Pluralismo cultural y derecho penal: comentarios a propósito de la sentencia de la Sala Penal de Apelaciones Transitoria y Liquidadora de Bagua (caso Curva del Diablo)”. En *La sentencia del caso Baguazo y sus aportes a la justicia intercultural*, 27-42. Lima: Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.
- MUÑOZ, María Antonia. *Sísifo en Argentina. Orden, conflicto y sujetos políticos*. Buenos Aires: Eduvim, 2010.
- MUÑOZ, Paula. “Latin America erupts: Peru goes populist”. *Journal of Democracy* 32, n.º 3 (2021): 48-62.
- O’DONNELL, Guillermo. “Illusions about Consolidation”. *Journal of Democracy*, n.º 7 (1996).
- O’DONNELL, Guillermo. *Democracia, agencia y Estado. Teoría con intención comparativa*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2010.
- OJO PÚBLICO. “El museo de lo efímero: los carteles que se volvieron documentos de la indignación”. Acceso el 28 de abril de 2021. <https://ojo-publico.com/2258/los-carteles-que-se-volvieron-documentos-de-la-indignacion>.
- ORGANIZACIÓN REGIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DEL ORIENTE. “Orpio y Aidecobap presentan videos completos de la muerte de 3 kukamas en Petrotal”. Acceso el 28 de abril de 2021. <http://www.orpio.org.pe/?p=2221>.
- OXHORN, Philip. *When democracy isn’t all that democratic: social exclusion and the limits of the public sphere in Latin America*. Miami: Dante B. Fascell North-South Center, University of Miami, 2001.
- PAJUELO, Ramón. “Perú: Crisis política permanente y nuevas protestas sociales”. *OSAL*, n.º 14 (2004).
- PALAU, Marielle. “Represiones, atropellos y persecuciones a comunidades y organizaciones campesinas”. En *Criminalización de la lucha campesina*. Coordinado por Marielle PALAU, Juan MARTENS y José SÁNCHEZ. Asunción: BASE Investigaciones Sociales, 2009.
- POULOS, Helen y Mary Alice HADDAD. “Violent repression of environmental protests”. *SpringerPlus* 5, n.º 230 (2016).
- RODRÍGUEZ BLANCO, Maricel. “Participación ciudadana no institucionalizada, protesta y democracia en Argentina”. *Íconos, Revista de Ciencias Sociales*, n.º 40 (2011): 89-103.
- RUIZ MOLLEDA, Juan. “Aportes de la sentencia del caso ‘el Baguazo’, al reconocimiento del derecho a la protesta”. En *La sentencia del caso Baguazo y sus aportes a la justicia intercultural*, 61-90. Lima: Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.
- RUIZ MOLLEDA, Juan. “¿Cómo diferenciar medidas de fuerza ‘legítimas’ en el marco del ejercicio de protesta de actos criminales de vandalismo?”. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco*, n.º 10 (2018): 173-192.
- RUIZ MOLLEDA, Juan. “La ‘concepción ingenua’ del derecho a la protesta social”. Acceso el 5 de mayo de 2021. <https://iuslatin.pe/la-concepcion-ingenua-del-derecho-a-la-protesta-social/>.

- SALDAÑA, José y Jorge PORTOCARRERO. “La violencia de las leyes: el uso de la fuerza y la criminalización de las protestas socioambientales en el Perú”. *Derecho PUCP*, n.º 79 (2017): 311-352.
- SNOW, David y Robert BENFORD. “Ideology, frame resonance and participant mobilization”. *International Social Movement Research*, n.º 1 (1988).
- SVAMPA, Maristella y Claudio PANDOLFI. “Las vías de la criminalización de la protesta en Argentina”. *OSAL*, n.º 5 (2004).
- SVAMPA, Maristella. *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2008.
- SVAMPA, Maristella, Pablo STEFANONI y Bruno FORNILLO. *Debatir Bolivia. Perspectivas de un proyecto de descolonización*. Montevideo: Taurus, 2010.
- TARROW, Sidney. *El poder en movimiento. Movimientos sociales, acción colectiva y política*. Madrid: Alianza Editorial, 1997.
- THOMPSON, Edward. “Folklore, antropología e historia social”, *Historia Social*, n.º 3 (1992): 81-102.
- TOLEDO, Víctor. “Prima ratio. Movilización mapuche y política penal. Los marcos de la política indígena en Chile 1990-2007”. *OSAL VIII*, n.º 22 (2007).
- VERGARA, Alberto. *Ciudadanos sin república*. Lima: Planeta, 2018.
- WAYKA, “Jorge Muñoz: confirman que bala que asesinó a trabajador pertenece al arma del policía José Hoyos”, 4 de enero de 2021. Acceso el 23 de julio de 2021. <https://wayka.pe/jorge-munoz-confirman-bala-que-asesino-a-trabajador-pertence-al-arma-del-policia-jose-hoyos/>.
- WIARDA, Howard. *The Soul of Latin America. The Culture and Political Tradition*. New Haven: Yale University Press, 2001.

Jurisprudencia

- CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE AMAZONAS, Sala de Apelaciones Liquidadora y Transitoria de Bagua. Sentencia 00194-2009 [0163-2013] de 2 de junio de 2020.
- CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LORETO, Segunda Sala Penal. Sentencia 1232-2010 [0109-2008] de 10 de diciembre de 2009.
- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA, Sala Penal Transitoria. Recurso de Nulidad 2875-2016.
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ. Sentencia 04677-2004-AA/TC de 7 de diciembre de 2005.
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ. Sentencia 00009-2018-AI/TC de 2 de junio de 2020.