Los congresistas que suscriben, a iniciativa de la señora congresista de la República **JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con lo establecido en los artículos 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente proyecto de ley:

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
18 MAYO 2023
RECIBIDO
Hora 2:56
Firma

PROYECTO DE LEY

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE INCORPORA EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA PROTESTA PACÍFICA

Artículo 1.- Objeto de la ley
La presente ley de reforma constitucional tiene por objeto incorporar el inciso 12-A al artículo 2 de la Constitución Política del Perú.

Artículo 2.- Finalidad de la ley
La presente ley de reforma constitucional tiene por finalidad otorgar reconocimiento explícito, en la Constitución Política del Perú, al derecho fundamental a la protesta pacífica, para armonizar la legislación con los tratados internacionales de derechos humanos, así como con la jurisprudencia constitucional, fortaleciendo el ejercicio y la justiciabilidad de este derecho.

Artículo 3.- Incorporación del inciso 12-A al artículo 2 de la Constitución Política
Se incorpora el inciso12-A al artículo 2 de Constitución Política del Perú, en los siguientes términos:

"Artículo 2. Toda persona tiene derecho:

[...]

12. A reunirse pacíficamente sin armas. Las reuniones en locales privados o abiertos al público no requieren aviso previo. Las que se convocan en plazas y vías públicas exigen anuncio anticipado a la autoridad, la que puede prohibirlas solamente por motivos probados de seguridad o de sanidad públicas.

"12-A. A la protesta pacífica. Este derecho comprende la facultad de cuestionar, de manera temporal o continua, 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, ideológico o de cualquier otra índole, 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.
[...]"

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: UGARTE MAMANI Jhakeline Katy FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/05/2023 12:47:49-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **23** de **mayo** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **5093/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.**

JAVIER ÁNGELES ILLMANN
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

A lo largo de su jurisprudencia, el Tribunal Constitucional del Perú, ha ido desarrollando el contenido constitucionalmente protegido de cada uno de los derechos consagrados en nuestra Carta Magna, así como a progresivamente reconocido jurisprudencialmente derechos que derivan de la dignidad humana, aunque aún no se encuentren de manera explícita consagrados en la Norma Fundamental peruana.

Por lo tanto, corresponde al Poder Legislativo peruano, en su conjunto, decidir si dichos derechos que obtienen reconocimiento jurisprudencial deben ser o no positivizados en el ordenamiento jurídico a través de una reforma constitucional. Lo cierto es que, en el ámbito de derechos humanos constitucionalizados, se considera que la lista de derechos establecida en la Constitución no es taxativa, pues su reconocimiento siempre se da de manera progresiva.

Y, es en ese orden de ideas, en que la Constitución Política del Perú establece un *numerus apertus* respecto del listado de derechos fundamentales. Tal es así que, en su artículo 3 establece lo siguiente:

> "La enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno"[1].

Alrededor del mundo, aunque el derecho a la protesta pacífica no se encuentre reconocido explícitamente en las normas supremas, este puede garantizado a través de un ejercicio conjunto de dos derechos fundamentales; libertad de reunión y libertad de expresión.

[1] Constitución Política del Perú de 1993, art. 3.

Por ejemplo, el derecho a la protesta pacífica se encuentra comprendido como parte del derecho a la reunión pacífica contemplado en el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que establece lo siguiente:

> "Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás"[2].

Además, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en su Observación general número 37 del año 2020, relativa al derecho de reunión pacífica desarrolló que:

> "El artículo 21 del Pacto protege las reuniones pacificas dondequiera que tengan lugar: al aire libre, en el interior y en línea; en espacios públicos y privados; o una combinación de las anteriores. Esas reuniones pueden adoptar muchas formas, incluidas las manifestaciones, las protestas, las reuniones propiamente dichas, las procesiones, los mítines, las sentadas, las vigilias a la luz de las velas y los *flashmobs*. Están protegidas en virtud del artículo 21, ya sean estáticas, como los piquetes, o en movimiento, como las procesiones o las marchas"[3].

Así, cabe destacar que este derecho también forma parte del ordenamiento jurídico peruano a través de un reconocimiento jurisprudencial por parte del supremo intérprete de la Constitución peruana, el Tribunal Constitucional del Perú. En ese sentido, a través de la sentencia recaída en el expediente N.° 00009-2018-PI/TC, desarrolló que el derecho a la protesta:

> "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

[2] Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. (1976), art. 21.
[3] Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. (2020). *Observación general número 37*, f. 6.

> 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"[4].

Es importante mencionar que la existencia de este derecho, su ejercicio y su justiciabilidad no es un asunto ligado a tendencias políticas de izquierdas ni de derechas, sino más bien posee una relevancia insoslayable en el ámbito de los derechos humanos y la democracia. El derecho a la protesta permite que las minorías o los opositores a un gobierno puedan hacerse escuchar y visibilizar su rechazo.

Por ello, es que la Defensoría del Pueblo, en el marco de las protestas contra el gobierno de Pedro Castillo Terrones, organizada por partidos políticos opositores a aquel gobierno, sostuvo lo siguiente:

> "Aun en estado de emergencia, el derecho a la protesta puede ser ejercido. No se encuentra restringido, tal como lo ha señalado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En el mismo sentido, su ejercicio no requiere de autorización previa de ninguna autoridad política, policial o militar alguna"[5].

Considerando que un elemento matriz de la democracia es la pluralidad de opiniones y la tolerancia, las autoridades y los gobernantes no pueden prohibirlas sino más bien asegurar que se desarrollen sin interferencias ajenas ni violencia, dentro de los cauces constitucionales y convencionales. Para una convivencia armónica en una sociedad, se sabe que los derechos no son absolutos, sino limitados.

---

[4] Tribunal Constitucional del Perú. (2020). *Sentencia 00009-2018-PI/TC*, f. 82.
[5] Defensoría del Pueblo. (2022). *Defensoría del Pueblo: la protesta pacífica es un derecho humano*. Obtenido de: https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-la-protesta-pacifica-es-un-derecho-humano/

También, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su informe afirma lo siguiente:

> "El derecho a la libre manifestación y a la protesta pacífica son elementos esenciales del funcionamiento y la existencia misma del sistema democrático, así como un canal que permite a las personas y a distintos grupos de la sociedad expresar sus demandas, disentir y reclamar respecto al gobierno, a su situación particular, así como por el acceso y cumplimiento a los derechos políticos y los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales"[6].

Entonces, la violencia es un límite indiscutible al ejercicio del derecho a la protesta. Por ejemplo, si colectivos de la sociedad civil realizan una protesta en rechazo a una ley aprobada por este Congreso, esta será constitucional en tanto y cuanto se realice de forma pacífica, en respeto a los derechos de las demás personas. Ante la comisión de actos violentos como saqueos o destrozos a la propiedad, estos actos no deslegitiman a la protesta, solo a los usuarios que perpetraron estos actos, pues ya no se encuentran ejerciendo un derecho, sino cometiendo un delito.

El derecho a la protesta es, a todas luces pacífico, aunque en ocasiones el contexto eleva la temperatura de los ánimos de los ciudadanos, por ejemplo, cuándo muchos compatriotas se indignaron con la revelación de los audios de los "Cuellos Blancos del Perú" que reflejaban que una presunta red de corrupción se había enquistado en la cúspide del Poder Judicial de aquel entonces.

Afirmar que la protesta es un derecho humano en tanto y en cuanto sea pacífica es una afirmación acertada, puesto que ningún derecho contempla su ejercicio violento. No obstante, existe una línea divisoria muy tenue entre afirmar que solo la protesta pacífica es un derecho y el fenómeno conocido como la criminalización de la protesta.

[6] Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal.* Washington D.C.: CIDH, f. 330.

Según los constitucionalistas José Saldaña y Jorge Portocarrero, se debe entender por criminalización de la protesta lo siguiente:

> "La criminalización de la protesta es un fenómeno multidimensional que consiste en el despliegue de acciones y discursos dirigidos a desaparecer y deslegitimar la disidencia política. Los actos de represión pueden abarcar asesinatos, ejecuciones, desapariciones forzadas, agresiones, amenazas, hostigamientos, actividades de inteligencia y persecución a través de procesos penales, en contra de una persona o grupo de personas. Mientras tanto, los discursos criminalizadores descalifican a los manifestantes como delincuentes, antisistema y, en el caso más radical, como terroristas"[7].

Por ende, la naturaleza pacífica de una protesta depende de la mayoría de quienes protestan, pero si se producen episodios de violencia lo apropiado es que la Fiscalía investigue y determine las responsabilidades penales individuales respectivas, más no emplear un uso desproporcionado de la fuerza para silenciar las protestas. La intervención de las fuerzas del orden solo se justifica en salvaguarda de otros derechos fundamentales, y velando por la seguridad nacional. En un Estado Constitucional de Derecho, los abusos no están amparados.

Al respecto, Amnistía Internacional afirma que:

> "Las personas tienen derecho a protestar pacíficamente, y los Estados tienen el deber de respetar, facilitar y proteger este derecho. Esto significa que no deben interferir en las protestas, a menos que exista una amenaza legítima para la seguridad y los derechos de otras personas"[8].

Si bien el derecho a la protesta pacífica ha obtenido reconocimiento jurisprudencial por parte del Tribunal Constitucional, en el ámbito peruano, algunos operadores jurídicos, incluyendo a jueces, suelen tener una visión literalista y restrictiva con lo

---

[7] 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), p. 313.

[8] Amnistía Internacional. (s.f.). Protejamos la protesta. Obtenido de: https://www.amnesty.org/es/what-we-do/freedom-of-expression/protest/#:~:text=Las%20personas%20tienen%20derecho%20a,los%20derechos%20de%20otras%20personas.

que respecta a la protección de derechos humanos a nivel nacional. Por lo tanto, muchos de ellos se rehúsan a brindar una adecuada tutela a algún derecho que no visualizan en la parte dogmática de la Constitución.

Actualmente, los jueces de la Sala Penal Permanente de la Corte Suprema emitieron un auto de calificación sobre la Casación 1464-2021/Apurímac donde desconocen la decisión del Tribunal Constitucional de otorgar reconocimiento constitucional explícito al derecho a la protesta pacífica:

> "(...) la decisión del Tribunal Constitucional que los casacionistas evocan, recaída en el Expediente n.º 00009-2018-PI/TC, no constituye, en puridad, doctrina jurisprudencial, porque no es expresión de un criterio constante y uniforme que el máximo intérprete de la Constitución haya establecido y aplicado en la solución de las controversias constitucionales"[9].

Inclusive, también los jueces supremos afirman lo siguiente:

> "No es atendible que la Corte Suprema conozca el fondo de la causa a partir de una jurisprudencia que, en realidad, no es ni doctrina jurisprudencial ni precedente vinculante. Por tanto, la pretensión de afirmación de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, desde el acceso excepcional, se rechaza"[10].

Finalmente, ante la polémica desatada por la viralización del auto de calificación aquella Casación y el rechazo mediático que obtuvo, el Poder Judicial, como poder del Estado e institución pública anunció que:

> "(...) la Corte Suprema, máxima instancia del Poder Judicial, reconoce la protesta como un derecho implícito dentro de la libertad de expresión y la libertad de reunión que no debe vulnerar, transgredir o violentar derechos

[9] Sala Penal Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República. (2022). Auto de calificación de la Casación 1464-2021/Apurímac, f. 10.
[10] Sala Penal Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República. (2022). Auto de calificación de la Casación 1464-2021/Apurímac, f. 10.

fundamentales y constitucionales como la vida, la integridad personal, la seguridad pública, el libre tránsito o la propiedad"[11].

Aun así, el cuestionable auto de calificación sobre la Casación 1464-2021/Apurímac ha advertido que es necesario que todos los demócratas unamos esfuerzos para asegurar la plena vigencia del derecho a la protesta pacífica; por ello, el propósito de esta iniciativa legislativa es consolidar la constitucionalización del derecho a la protesta pacífica, para garantizar que, sin importar quiénes sean las altas autoridades en el Perú o quién sea el juez que resuelve una causa, el derecho a la protesta pacífica no sea desconocido, y más bien pueda ser ejercido y protegido.

II. FÓRMULA LEGAL PROPUESTA

El presente proyecto de reforma constitucional pretende incorporar el inciso 12-A al artículo 2 a la Constitución Política del Perú, de modo que, se otorgue reconocimiento constitucional explícito al derecho fundamental a la protesta pacífica.

En ese sentido, dicha incorporación normativa se da de la siguiente manera:

LEGISLACIÓN VIGENTE	PROPUESTA
12. A reunirse pacíficamente sin armas. Las reuniones en locales privados o abiertos al público no requieren aviso previo. Las que se convocan en plazas y vías públicas exigen anuncio anticipado a la autoridad, la que puede prohibirlas solamente por motivos probados de seguridad o de sanidad públicas.	12. A reunirse pacíficamente sin armas. Las reuniones en locales privados o abiertos al público no requieren aviso previo. Las que se convocan en plazas y vías públicas exigen anuncio anticipado a la autoridad, la que puede prohibirlas solamente por motivos probados de seguridad o de sanidad públicas. **"12-A. A la protesta pacífica. Este derecho comprende la facultad de cuestionar, de manera temporal o continua, 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, ideológico o de cualquier otra índole, 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."**

[11] Corte Suprema de Justicia. (2023). *Pronunciamiento del 17 de mayo de 2023*, f. 4.

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

El presente proyecto de ley no irroga gastos al tesoro público, en mérito de lo establecido por la Constitución Política del Perú en su artículo 79. Inclusive, lo que pretende es otorgar reconocimiento constitucional explícito a un derecho fundamental que actualmente solo se encuentra en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y en los tratados internacionales sobre derechos humanos. Un primer paso es constitucionalizar este derecho para que los ciudadanos puedan ejercerlo de forma pacífica y sin que se obstruya irracionalmente su justiciabilidad.

IV. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA

El presente proyecto de reforma constitucional tiene estrecha vinculación con la Resolución Legislativa del Congreso 002-2022-2023-CR, por la que se aprueba la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2022-2023, específicamente el punto 4 que gira en torno a las reformas constitucionales.

En ese sentido, históricamente, los derechos humanos a nivel mundial siguen una línea de progresividad en su reconocimiento. Entonces, si bien el derecho a la protesta pacífica se encuentra en tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado peruano, también tiene reconocimiento jurisprudencial a nivel nacional por parte del Tribunal Constitucional del Perú.

Lo cierto es que aún no se encuentra explícitamente en la Constitución peruana. Por consiguiente, corresponde hacerlo para enmendar este vacío. Más aún, para evitar que se desconozca la existencia de este derecho con el fin de sustentar su violación o de no brindar una adecuada protección.

V. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa guarda vinculación con las siguientes políticas del Acuerdo Nacional:

I. Democracia y Estado de Derecho

Política de Estado 1. Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de Derecho.

A través del presente proyecto de reforma constitucional, se consolida el Estado Constitucional de Derecho en el Perú al incorporar en la Constitución al derecho a la protesta pacífica, que se encuentra en tratados internacionales de derechos humanos, así como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional del Perú.

De manera que, en la cúspide de la pirámide normativa peruana, se encuentre este derecho que simboliza una vida en democracia donde las minorías pueden hacerse escuchar por sus autoridades, así como evidenciar su discrepancia.