



Alcances y límites del derecho constitucional de reunión

Carlo Magno

SALCEDO CUADROS^(*)

SUMARIO:

I. Introducción. II. El derecho de reunión como derecho político fundamental. III. Definición y caracterización del derecho de reunión. IV. Pautas del Tribunal Constitucional para ejercer y limitar el derecho de reunión. V. Síntesis sobre los criterios para ejercer y limitar el derecho de reunión.

MARCO NORMATIVO:

- **Constitución Política del Perú:** arts. 2, inc. 2; 21, y IV DFT.
- **Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre:** art. XXI.
- **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:** art. 21.
- **Convención Americana sobre Derechos Humanos:** art. 15.
- **Ley Orgánica de Elecciones, Ley N° 26859:** arts. 358 y 359.
- **Reglamento de organización y funciones de las autoridades políticas, D.S. N° 004-91-IN:** art. 17, inc. 4.
- **Ordenanza Municipal N° 062-MML, Reglamento de la Administración del Centro Histórico de Lima:** art. 132, inc. f.
- **Decreto de Alcaldía N° 060-2003-MML.**

I. INTRODUCCIÓN

A propósito de una litis suscitada entre un gremio sindical –la Central General de Trabajadores del Perú (CGTP)– y un gobierno local –la Municipalidad Metropolitana de Lima–, una reciente sentencia del Tribunal Constitucional, STC Exp. N° 4677-2004-PA/TC⁽¹⁾, ha establecido jurisprudencialmente un conjunto de criterios respecto a los alcances del derecho de reunión y los límites que pueden imponerle las autoridades.

Como sabemos, el inciso 12 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú consagra, como parte del catálogo de derechos fundamentales reconocido por dicha Carta Política, el derecho que toda persona tiene a reunirse pacíficamente sin armas.

Sin embargo, diversas autoridades han establecido límites o prohibiciones a este derecho constitucional; límites o prohibiciones que, en algunos casos, han excedido los linderos de la constitucionalidad. Consideramos que es el caso de las normas expedidas por la comuna limeña, que fueron cuestionadas por la CGTP a través del proceso de amparo, lo cual motivó la sentencia aludida en el primer párrafo.

Según nuestro punto de vista, tales normas –el Decreto de Alcaldía N° 060-2003-

TEMA DE DISCUSIÓN

A propósito de una reciente sentencia del Tribunal Constitucional, el autor explica la naturaleza del derecho fundamental a la reunión como derecho político, expone su regulación de acuerdo al ordenamiento internacional de los derechos humanos, y propone una definición y la caracterización de este atributo. Adicionalmente, analiza las pautas que utiliza el Tribunal y aquellas que se desprenden del ordenamiento para ejercer y limitar el derecho de reunión.

MML (que declara zona rígida para cualquier tipo de concentración pública el sector de máxima protección del Centro Histórico de Lima), y el inciso f) del artículo 132 de la Ordenanza Municipal N° 062-MML, Reglamento de la Administración del Centro Histórico de Lima (según el cual para regular el tránsito y garantizar la seguridad vial, entre otras medidas, no se permiten las concentraciones masivas de personas o equipos que cierren las vías públicas en el Centro Histórico, salvo cuando se trate de eventos tradicionales debidamente autorizados)– restringen y limitan el ejercicio del derecho de reunión sin tener fundamentos suficientemente válidos, por lo que, a nuestro juicio, se tornan en inconstitucionales y suponen un agravio al legítimo ejercicio del derecho de reunión.

II. EL DERECHO DE REUNIÓN COMO DERECHO POLÍTICO FUNDAMENTAL

El derecho de reunión es uno de los derechos políticos fundamentales, reconocido por diversos instrumentos internacionales de derechos humanos y por la mayoría de constituciones, entre ellas la peruana. Corresponde, en tal sentido, decir algo sobre este tipo de derechos.

Así, los derechos políticos son aquellos que permiten a los ciudadanos participar en la vida política de su sociedad. En tal sentido, como señala Daniel Zovatto, los derechos políticos constituyen “una relación entre el ciudadano y el Estado, un diálogo entre gobernantes y gobernados. Representan, en suma, los instrumentos que posee el ciudadano para participar en la vida pública, o, si se quiere, el poder político con el que cuenta este para participar, configurar y decidir en la vida política del Estado”⁽²⁾.

Mientras que los derechos civiles corresponden a la persona humana por el solo hecho de pertenecer al género humano, y le permiten gozar de una esfera personal de autonomía frente al Estado y las demás personas; los derechos políticos, en cambio, corresponden a las personas en cuanto miembros activos de una comunidad política o Estado, es decir, en su calidad de ciudadanos, posibilitándoles participar en los asuntos públicos de la comunidad política o Estado del que forman parte.

Los derechos políticos son de suma importancia para el fortalecimiento de la democracia y la salvaguarda de los derechos humanos, al posibilitar, mediante su ejercicio, que los ciudadanos tomen parte en el gobierno, que elijan a sus autoridades y que formen parte de la deliberación pública necesaria en la vida política de la sociedad.

En tal sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, mediante la opinión consultiva OC-13/93, señala que “el principio de la legalidad, las instituciones democráticas y el Estado de Derecho son inseparables y que en una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada, cada uno de cuyos componentes se define, completa y adquiere sentido en función de los otros”.

(*) Abogado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Candidato al magister en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Jefe del Área Electoral-Constitucional de la ONPE.

(1) Véase en: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/04677-2004-AA.html>

(2) ZOVATTO, Daniel. “Derechos políticos como derechos humanos”. En: Dieter Nohlen, Sonia Picado, Daniel Zovatto (comp.). *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. FCE. México, 1998. Pág. 32.

Entre los derechos políticos fundamentales destacan los siguientes:

- El sufragio activo o derecho de voto (el derecho que tienen los ciudadanos de elegir a quienes hayan de ocupar determinados cargos públicos).
- El sufragio pasivo o derecho a ser elegido (el derecho que tienen los ciudadanos a postularse para ser elegidos con el fin de ocupar determinados cargos públicos).
- Los derechos de participación ciudadana.
- El derecho de asociación con fines políticos (militar en partidos políticos o pertenecer a otras organizaciones sociales).
- El derecho de reunión con fines políticos.
- El derecho de opinión o libertad de expresión sobre cuestiones estatales o públicas.

1. Consagración de la libertad de reunión en los tratados internacionales de derechos humanos

Como sabemos, los derechos políticos, junto con los derechos civiles, forman parte de los denominados derechos de primera generación o derechos de la libertad, que fueron establecidos por el constitucionalismo clásico, a través de las primeras declaraciones de derechos con sentido democrático (porque estuvieron dirigidos a la generalidad de la población y no a determinados estamentos privilegiados): el *Bill of Rights* inglés (1689), la Declaración de Independencia de los Estados Unidos (1776) y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de Francia (1789)⁽³⁾.

Los derechos políticos pasaron luego a formar parte del catálogo de derechos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Específicamente, respecto al derecho de reunión, los instrumentos internacionales de derechos humanos han establecido lo siguiente.

2. La Declaración Universal de Derechos Humanos

El 10 de diciembre del año 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó y proclamó la Declaración Universal de Derechos Humanos, la cual, escuetamente, consideró a la libertad de reunión como uno de los derechos humanos, a través del inciso 1 de su artículo 20, que estableció que "(t)oda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas".

La importancia de la referida mención radica en que, desde ese momento, la libertad de reunión quedó consagrada como un derecho humano o derecho fundamental de carácter universal; estableciéndose como única condición para su ejercicio que sea de carácter pacífico.

3. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

Poco antes, en mayo de 1948, se aprobó la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, cuyo artículo XXI señala que "(t)oda persona tiene el derecho de reunirse pacíficamente con otras, en manifestación pública o en asamblea transitoria, en relación con sus intereses comunes de cualquier índole".

Como puede observarse, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre contiene mayores elementos para caracterizar al derecho de reunión pacífica. La alusión a la manifestación pública como forma de ejercer el derecho de reunión pone énfasis en la importancia de ejercer este derecho en el espacio público; en cuyo ámbito se desarrolla el proceso de deliberación necesario en la vida política de toda sociedad, más aún si esta se proclama democrática.

La mención a la asamblea transitoria aporta en la definición del derecho de reunión, al destacar su carácter no permanente o temporal. La transitoriedad de la libertad de reunión o, mejor dicho, del ejercicio concreto del derecho de reunión, es un elemento que lo distingue del derecho de asociación, cuyo ejercicio tiene vocación de permanencia.

En este punto nos parece pertinente precisar que en muchas ocasiones la libertad de asociación, consistente en el derecho de un conjunto de ciudadanos de conformar o integrar organizaciones con fines civiles, políticos, religiosos, culturales, o de cualquier índole, y que tengan permanencia en el tiempo, se encuentra íntimamente vinculada a la libertad de reunión, como cuando ese conjunto de ciudadanos integrantes de una asociación se reúne en un acto concreto para tratar temas relacionados con el objeto social de la asociación.

Finalmente, la referencia a los intereses comunes de cualquier índole, esclarece que la libertad de reunión protegida por el Derecho no es la reunión o agrupamiento de ciudadanos ocurridas por razones fortuitas y no planificadas, sino el agrupamiento de un conjunto de personas que tienen la voluntad expresa de reunirse motivadas por algún interés común.

4. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Dos décadas después, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado en 1966, desarrolló más ampliamente el ejercicio del derecho de reunión. En efecto, el artículo 21⁽⁴⁾ del Protocolo:

- Reconoció el derecho de reunión pacífica.

- Estableció que las restricciones a su ejercicio, solo podían realizarse mediante ley.
- Estableció que tales restricciones legales solo podían ser aquellas que resulten necesarias en una sociedad democrática, por razones de seguridad nacional, seguridad pública u orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás".

Este instrumento internacional estableció un conjunto de parámetros para el ejercicio del derecho de reunión pacífica que resultan de suma importancia para delimitar los alcances del derecho y los límites que se le pueden imponer válidamente.

5. La Convención Americana sobre Derechos Humanos

En el año 1969, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, a través de su artículo 15, prácticamente repitió el contenido del artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al señalar: "Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho solo puede 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 o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás".

En términos de contenido, el único aporte de esta Convención fue la acotación de que el derecho de reunión pacífica se ejerce sin armas. Sin embargo, esta Convención es importante porque sintetiza en un solo texto la evolución del derecho de reunión en el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

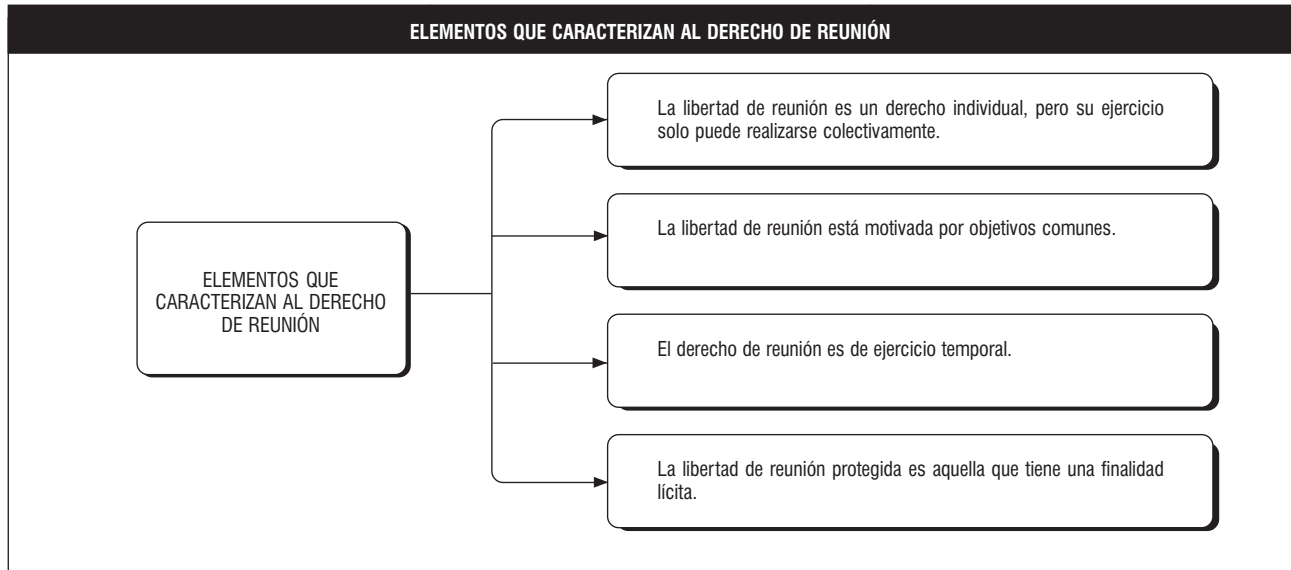
6. Incorporación del derecho de reunión en el constitucionalismo peruano

Como sabemos, el inciso 12 del artículo 2 de la vigente Constitución Política del Perú, establece que:

Toda persona tiene derecho 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

(3) BORJA RODRIGO. "Enciclopedia de la Política". 2ª ed. FCE. México. Pág. 254.

(4) El artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece lo siguiente: "Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho solo 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".



que puede prohibirlas solamente por motivos probados de seguridad o de salud públicas.

La referida cláusula constitucional repitió casi exactamente la redacción del artículo 2, inciso 10 de la Constitución de 1979.

A partir de 1979, el régimen constitucional peruano consagró el derecho de reunión, siguiendo, en términos generales, los lineamientos establecidos por los instrumentos internacionales de derechos humanos a los que el Perú se hallaba suscrito.

Como un elemento adicional a los señalados en los instrumentos internacionales reseñados, la Constitución de 1979 aporta al Derecho peruano la especificación de que las reuniones en el ámbito privado no requieren aviso previo, y aquellas que se realizan en el ámbito público (plazas y vías públicas) requieren únicamente el anuncio o conocimiento anticipado de la autoridad. Esta puesta en conocimiento no equivale a una autorización previa, como desarrollaremos líneas adelante.

III. DEFINICIÓN Y CARACTERIZACIÓN DEL DERECHO DE REUNIÓN

El derecho de reunión consiste en la posibilidad que tiene un conjunto de ciudadanos de agruparse temporalmente con un objetivo común. En el ámbito político, la libertad de reunión se manifiesta en actividades como las manifestaciones públicas, marchas de protesta, mítines realizados con fines político-partidarios o electorales, etc.

Según el Tribunal Constitucional peruano, “(e)l derecho de reunión puede ser definido como la facultad de toda persona de congregarse junto a otras, en un lugar determinado, temporal y pacífica-

mente, y sin necesidad de autorización previa, con el propósito compartido de exponer y/o intercambiar libremente ideas u opiniones, defender sus intereses o acordar acciones comunes”⁽⁵⁾.

De la anterior definición se observa que el derecho de reunión tiene estrechas relaciones con la libertad de asociación y la libertad de expresión. En este sentido, el Tribunal Constitucional español ha señalado que “el derecho de reunión puede entenderse como la manifestación colectiva de la libertad de expresión a través de una asociación transitoria”⁽⁶⁾.

Sobre el particular, como bien señala el Tribunal Constitucional peruano, aunque los elementos que configuran el derecho de reunión, determinan que la libertad de expresión y la libertad de reunión tengan un contenido constitucional distinto, la estrecha relación reunión-manifestación, genera una singular vinculación entre ambos. Para fortalecer dicha opinión, el Tribunal Constitucional peruano cita al Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), que sostiene que “la libertad de expresión constituye uno de los medios principales que permite asegurar el disfrute efectivo del derecho a la libertad de reunión y de asociación”, y que “la protección de las opiniones y de la libertad de expresarlas constituye uno de los objetivos de la libertad de reunión”⁽⁷⁾.

En esa perspectiva, como señala el Tribunal Constitucional español, el derecho de reunión “opera a modo de técnica instrumental puesta al servicio del intercambio o exposición de ideas, la defensa de intereses o la publicidad de problemas o reivindicaciones, constituyendo, por lo tanto, un cauce del principio democrático participativo”⁽⁸⁾.

Entre los elementos para caracterizar al derecho de reunión, nos parecen fundamentales los siguientes:

1. La libertad de reunión es un derecho individual, pero su ejercicio solo puede realizarse colectivamente

Aunque la libertad de reunión es un derecho individual, ya que le corresponde a cada uno de los ciudadanos, su ejercicio solo se puede realizar de manera colectiva, cuando diversos ciudadanos se agrupan o reúnen motivados por objetivos en común.

Al respecto, el Tribunal Constitucional peruano señala que el derecho de reunión es “un derecho individualmente titularizado, pero solo susceptible de ejercitarse de manera colectiva”⁽⁹⁾. Por su parte, el Tribunal Constitucional español lo califica como “un derecho individual en cuanto a sus titulares y colectivo en su ejercicio”⁽¹⁰⁾.

2. La libertad de reunión protegida como derecho es aquella motivada por objetivos comunes

Para que la libertad de reunión sea protegida como derecho, no basta que ocurra el hecho de que un conjunto de personas se encuentren reunidas circunstancialmente, sino es preciso que el agrupamiento de estas obedezca a objetivos en común.

(5) Fundamento 14 de la sentencia recaída en el Exp. Nº 4677-2004-PA/TC.
 (6) Sentencia Nº 85/1988 del 28 de abril de 1988 del Tribunal Constitucional español.
 (7) Fundamento 14 de la sentencia recaída en el Exp. Nº 4677-2004-PA/TC.
 (8) Sentencia Nº 85/1988 del 28 de abril de 1988 del TC español.
 (9) Fundamento 15 de la sentencia recaída en el Exp. Nº 4677-2004-PA/TC.
 (10) Sentencia Nº 85/1988 del 28 de abril de 1988 del TC español.

Sobre el particular, el Tribunal Constitucional peruano considera que lo que identifica básicamente al derecho de reunión protegido constitucionalmente, y lo distingue de aquellas meras aglomeraciones casuales de individuos, es "la intención de quienes se congregan, es decir, el factor volitivo común de los agrupados". En tal sentido, señala como buenos ejemplos del ejercicio del derecho de reunión: el encuentro de los miembros sindicalizados para protestar por un hacer o no hacer de su empleador o empleadores, las marchas de los colectivos a quienes une el sentimiento de repudio frente a una medida adoptada por un poder público, las procesiones organizadas por los miembros de un determinado credo, los mítines coordinados por las agrupaciones políticas, etc.⁽¹¹⁾.

3. El derecho de reunión es temporal en su ejercicio

Conforme se señala en la referida sentencia del Tribunal Constitucional, lo que distingue al derecho de reunión del derecho de asociación, es que mientras el ejercicio de aquel derecho se manifiesta de forma temporal o efímera (incluso en los supuestos en los que tal manifestación sea periódica), al derecho de asociación, en cambio, lo inspira un ánimo de permanencia o, cuando menos de una determinada continuidad en el tiempo.

4. La libertad de reunión protegida como derecho es aquella que tiene finalidad lícita

Un requisito fundamental para el ejercicio válido del derecho de reunión es que su finalidad sea lícita. En tal sentido, el Tribunal Constitucional peruano considera que "(d)icha licitud no solo debe ser predicable del propósito último de la reunión, sino de los medios cómo este pretende ser alcanzado. Y es que cuando el inciso 12 del artículo 2 de la Constitución alude a que el *modus* de la reunión se materializa "pacíficamente sin armas", hace referencia a un requisito que atañe al contenido esencial del derecho, de manera tal que, desde el mismo instante en el que se manifiesta algún elemento objetivo que permita apreciar la intencionalidad o concreta actividad violenta durante la congregación, el o los individuos involucrados en el evento, dejan de encontrarse inmersos en el ámbito protegido del derecho, pudiendo ser reprimidos de forma inmediata, mediante medidas razonables y proporcionales, por la autoridad pública. De esta manera, resulta manifiesto que el mínimo daño intencionalmente provocado a los bienes o personas, no forma parte del ejercicio válido del derecho"⁽¹²⁾.

IV. PAUTAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PARA EJERCER Y LIMITAR EL DERECHO DE REUNIÓN

Antes de comentar las pautas establecidas por el Tribunal Constitucional, mediante la sentencia que ha motivado el presente artículo, respecto al ejercicio del derecho de reunión y los límites que se le pueden establecer, consideramos pertinente hacer una breve exposición de la controversia que motivó dicha sentencia:

- El 14 de febrero de 2003, la Central General de Trabajadores del Perú - CGTP, interpuso demanda de amparo contra la Municipalidad Metropolitana de Lima - MML, solicitando que se declare inaplicable el Decreto de Alcaldía N° 060-2003, que declara zona rígida para cualquier tipo de concentración pública el sector de máxima protección dentro del Centro Histórico de Lima, delimitado por el río Rímac, las avenidas Tacna, Nicolás de Piérola y Abancay, sin incluir estas, pues considera que tal disposición vulnera sus derechos fundamentales de reunión y de participación política.
- La MML contestó la demanda manifestando que la norma cuestionada por la CGTP fue expedida al amparo de la Ley Orgánica de Municipalidades, que establece como competencias de las municipalidades, entre otras, fomentar el bienestar de los vecinos; procurar, conservar y administrar los bienes de dominio público (caminos, puentes, plazas, avenidas, paseos, jardines, edificios públicos, etc.); y promover y asegurar la defensa, conservación y custodia del patrimonio cultural local, y de los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos. En tal sentido, sostiene que el Centro Histórico ha sido declarado Patrimonio Cultural de la Humanidad por la Unesco y, por tanto, debe ser protegido conforme lo señala el artículo 21 de la Constitución.
- La MML, asimismo, adujo que el derecho de reunión no es absoluto e ilimitado, y que las manifestaciones violentas en las que incurre la CGTP, vulneran el derecho de propiedad, el libre tránsito, la integridad personal, el derecho al trabajo y la seguridad personal; manifestando, finalmente, que existen otras zonas de Lima en las que la demandante puede ejercer su derecho de reunión.
- El Décimo Cuarto Juzgado Civil de Lima, con fecha 28 de abril de 2003, declaró infundada la demanda, por considerar que la norma cuestionada se sustenta en el literal f) del artículo 132 de la Ordenanza 062, del 18 de agosto de 1994, que prohíbe las concentraciones masivas de personas

que cierren las vías públicas en el Centro Histórico de Lima, y en el literal b) del artículo 1 de la misma Ordenanza, que establece que el Centro Histórico merece un tratamiento especial con el fin de reducir drásticamente la presión del tránsito automotor, el comercio en la vía pública y los usos incompatibles y la concentración de actividades que ocasionalmente causen su deterioro.

- Apelada la sentencia de primera instancia, la Sexta Sala Civil de Lima la confirmó por los mismos fundamentos, agregando que la Unesco ha declarado al Centro Histórico de Lima como Patrimonio Cultural de la Humanidad, haciendo necesario el dictado de normas que permitan su conservación, de conformidad con el artículo 21 de la Constitución.
- La CGTP interpuso recurso de agravio constitucional contra la sentencia de la sala. La Primera Sala del Tribunal Constitucional declaró fundada la demanda de amparo, inaplicables por inconstitucionales el inciso f) del artículo 132 de la Ordenanza Municipal N° 062-MML y el Decreto de Alcaldía N° 060-2003, ordenando a la MML y a las autoridades administrativas competentes que se abstengan de aplicar las referidas normas municipales.
- Asimismo, la sentencia del TC, de conformidad con el artículo VII del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, declaró que constituye precedente vinculante el criterio conforme al cual en ningún caso el ejercicio del derecho de reunión puede ser sometido al requisito de autorización previa por parte de la autoridad administrativa, la cual solo podrá restringirlo o prohibirlo atendiendo a las concretas circunstancias de cada caso y solo por razones objetivas, suficientes y fundadas.
- Finalmente, ordenó al Ministerio del Interior la reforma del inciso 4) del artículo 17 del Decreto Supremo N° 004-91-IN⁽¹³⁾, el cual, entretanto, deberá ser interpretado en el sentido de que es competencia de la Prefectura restringir o prohibir el derecho de reunión, solo cuando existan causas objetivas, suficientes y fundadas que lo justifiquen; y propone al Congreso de República expedir una ley que regule el ejercicio del derecho de reunión.

(11) Fundamento 15 de la sentencia recaída en el Exp. N° 4677-2004-PA/TC.

(12) *Ibid.*

(13) El Decreto Supremo N° 004-91-IN aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de las Autoridades Políticas. El inciso 4) del artículo 17 de este Reglamento dispone que es función de los prefectos autorizar la realización de concentraciones públicas.

1. Límites y restricciones al derecho fundamental de reunión

La libertad de reunión no es un derecho absoluto o ilimitado. Es por ello que la propia Constitución permite a la autoridad prohibir su materialización por motivos probados de seguridad o de sanidad públicas.

Sobre el particular, el Tribunal Constitucional peruano desarrolla, en la sentencia materia de análisis, algunas pautas sobre los límites del derecho de reunión.

2. Necesidad de establecer los límites del derecho de reunión a la luz de la Convención Americana de Derechos Humanos⁽¹⁴⁾

Siguiendo lo señalado por la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución, que establece que toda disposición constitucional que reconozca un derecho fundamental debe ser interpretada a la luz de los tratados internacionales sobre derechos humanos, el Tribunal Constitucional peruano considera que debe tenerse en cuenta particularmente el artículo 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Por tanto, se debe entender que el concepto seguridad pública considerado por la Constitución como límite del derecho de reunión, se refiere tanto a la seguridad ciudadana como a la seguridad nacional. Asimismo, debe quedar claro que los límites susceptibles de oponerse al derecho de reunión alcanzan a las razones de orden público y al respeto de los derechos y libertades fundamentales de

terceros; lo que a su vez se deriva de una interpretación unitaria de la propia Constitución (principio de unidad de la Constitución).

3. Exigencia de prohibir o restringir el derecho de reunión por motivos probados⁽¹⁵⁾

Los motivos que se aleguen para prohibir o restringir el derecho de reunión deben ser probados. Entonces, no deben tratarse de simples sospechas, peligros inciertos, ni menos aún de argumentos insuficientes, antojadizos o arbitrarios; sino de razones objetivas, suficientes y debidamente fundadas.

Asimismo, el Tribunal Constitucional peruano, siguiendo a su homólogo español, reconoce el principio de favorecimiento del derecho de reunión (*favor libertatis*), según el cual, si existieran dudas de que el ejercicio del derecho de reunión en un caso determinado puede producir efectos negativos contra el orden público –con peligro para personas y bienes u otros derechos y valores dignos de protección constitucional–, aquellas tendrían que resolverse favoreciendo el derecho de reunión, sin que baste para justificar su modulación o prohibición la mera sospecha o la simple posibilidad de que se produzcan dichos resultados negativos.

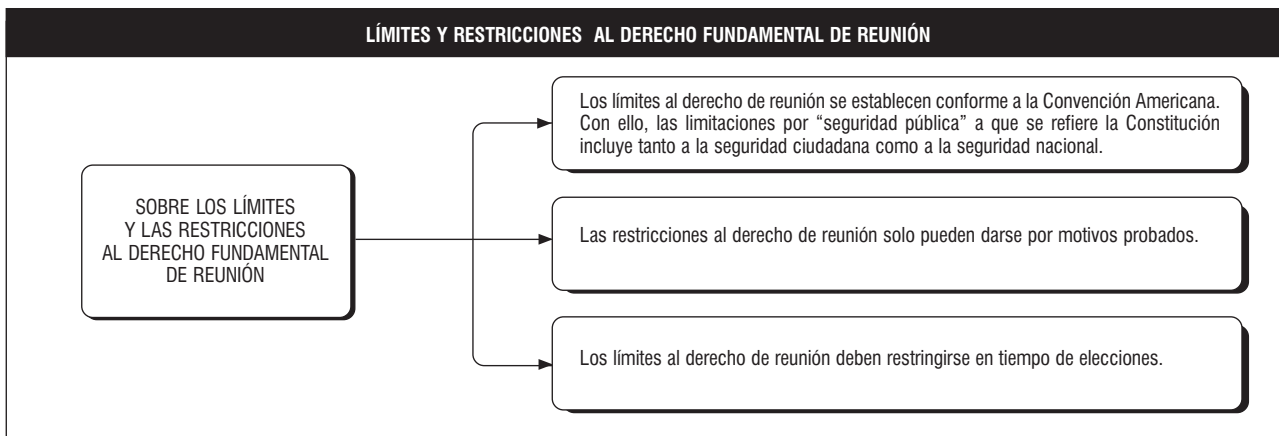
En tal sentido, la prohibición debe ser la *ultima ratio* a la que debe recurrir la autoridad administrativa para limitar el derecho de reunión, debiendo optar en lo posible por medidas simplemente restrictivas, como proponer la modificación del lugar, fecha, hora, duración o itinerario previsto.

En suma, la prohibición o las restricciones al ejercicio del derecho de reunión deben estar debidamente motivadas, caso por caso, de modo tal que el derecho solo se restrinja por causas válidas, objetivas y razonables (principio de razonabilidad), y en modo alguno más allá de lo que resulte estrictamente necesario (principio de proporcionalidad).

4. Los límites al derecho de reunión deben ser especialmente restringidos en tiempos de elecciones⁽¹⁶⁾

Los alcances de los límites al derecho fundamental de reunión deben ser particularmente restringidos en tiempos de elecciones, pues son épocas en las que la necesidad de la expresión e intercambio de ideas –tanto de las agrupaciones políticas, en particular, como de la ciudadanía, en general–, alcanza su punto más elevado. Las agrupaciones políticas actúan en procura de materializar su legítimo derecho pasivo de elección y dar lugar a la alternancia en el poder, y la ciudadanía con el ánimo de apoyar a su alternativa eleccionaria o, en su caso, de transmitir su disconformidad, parcial o total, con la gestión del gobierno saliente, exponiendo, de esta manera los cambios que juzga prudentes.

En tal sentido, el Tribunal considera que las medidas establecidas por la Ley Orgánica de Elecciones - LOE, N° 26859 (artículos 358 ⁽¹⁷⁾ y 359 ⁽¹⁸⁾) para limitar el derecho de reunión, son razonables y proporcionales, y, por lo tanto, constitucionales.



(14) Fundamento 17 de la sentencia recaída en el Exp. N° 4677-2004-PA/TC.

(15) Fundamento 18 de la sentencia recaída en el Exp. N° 4677-2004-PA/TC.

(16) Fundamentos 19 y 20 de la sentencia recaída en el Exp. N° 4677-2004-PA/TC.

(17) Artículo 358 de la LOE.- “El derecho de reunión se ejercita de manera pacífica y sin armas, conforme a las siguientes normas:

a) En locales cerrados, sin aviso alguno a la autoridad.

b) En lugares de uso público, mediante aviso dado por escrito con cuarenta y ocho horas de anticipación a la autoridad pública respectiva, indicando el lugar, el recorrido, la hora y el objeto de la reunión o del desfile, en su caso, para el mantenimiento de las garantías inherentes al orden público”.

(18) Artículo 359 de la LOE.- “Está prohibido realizar, simultáneamente, más de una manifestación en lugares públicos de una misma ciudad, salvo que se realicen en sectores separados, por más de un kilómetro de distancia. La decisión corresponde a la autoridad política respectiva, la que establece la preferencia de acuerdo con el orden en que se hayan recibido los avisos”.

IV. SÍNTESIS SOBRE LOS CRITERIOS PARA EJERCER Y LIMITAR EL DERECHO DE REUNIÓN

De la Constitución Política del Perú, los instrumentos internacionales de derechos humanos, y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, pueden inferirse un conjunto de criterios respecto al ejercicio del derecho de reunión y los límites que se le pueden imponer.

1. La libertad de reunión reconocida como derecho es aquella que se ejerce pacíficamente y sin armas

El derecho de reunión solo exige una condición: que se realice pacíficamente y sin armas. En tal sentido, solo se reconoce como derecho la reunión que se ejerza con objetivos, medios y fines pacíficos.

Aquella reunión que tenga objetivos y fines violentos, o que emplee medios de esa naturaleza, no será protegida como parte del derecho, ya que su finalidad no es lícita. Es decir, la reunión violenta no es un derecho, sino un acto ilícito e ilegítimo.

2. El ejercicio del derecho de reunión no requiere autorización previa

Esta afirmación se deriva con meridiana claridad de la propia Constitución, que no solo la considera como un derecho fundamental, sino que dispone de manera expresa que el ejercicio de este derecho no requiere de autorización previa. En tal sentido, la comunicación que los ciudadanos deben realizar a la autoridad no tiene la condición de permiso, sino de noticia.

En efecto, la Constitución señala que las reuniones 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.

Al respecto, el Tribunal Constitucional acota que la exigencia del anuncio previo a la autoridad para realizar reuniones en plazas y vías públicas, puede llevar a la errónea impresión de que para su ejercicio es

imprescindible la autorización previa de algún representante gubernativo, siendo, en consecuencia, un derecho mediatizado en su manifestación a la anticipada aquiescencia expresa de la autoridad pública.

De ahí que resulte menester tener presente que “el derecho de reunión es de eficacia inmediata y directa, de manera tal que no requiere de ningún tipo de autorización previa para su ejercicio”; asimismo, “no cabe confundir la exigencia de aviso previo, con un supuesto sometimiento del derecho de reunión a la necesidad de una autorización previa de la autoridad administrativa, la cual, de ser exigida, resultará manifiestamente inconstitucional”⁽¹⁹⁾.

Lo que ocurre es que, en el caso específico de las reuniones convocadas en plazas o vías públicas, el constituyente ha establecido un instrumento expreso de armonización entre su ejercicio y las eventuales restricciones a otros derechos que este represente, de manera tal que la autoridad tome noticia del evento con antelación suficiente para que asuma las providencias necesarias a fin de que el derecho al libre tránsito no se vea limitado más allá de lo estrictamente necesario, habilitando vías alternas de circulación, además de adoptar las medidas necesarias para proteger a los manifestantes y asumir una conducta vigilante y, de ser el caso, proporcionalmente represiva, frente a las eventuales afectaciones a la integridad personal de terceros o de los bienes públicos o privados⁽²⁰⁾.

3. El derecho de reunión solo puede prohibirse o limitarse por razones de seguridad o de sanidad, las mismas que deben ser objetivas

Cuando se trate de reuniones que se desarrollan en lugares de tránsito público, estas solo podrán prohibirse cuando existan razones fundadas de alteración del orden público con peligro para personas y bienes.

Como ha sido señalado, no puede entenderse por “fundadas” aquello que se basa en meras sospechas o suposiciones, sino aquello sobre lo que existen datos objetivos que sostengan suficientemente la

razón de dicha limitación o prohibición y, en definitiva, que haya una alta certeza.

4. Las limitaciones al ejercicio del derecho de reunión solo pueden establecerse por ley

Como hemos manifestado, tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establecen que las restricciones al ejercicio del derecho de reunión solo pueden realizarse mediante ley.

Sin embargo, salvo las restricciones señaladas por los artículos 358 y 359 de la Ley Orgánica de Elecciones, en el Perú no existe una ley que desarrolle el ejercicio y los límites que se pueden establecer al derecho fundamental de reunión. En tal sentido, resulta pertinente la propuesta del Tribunal Constitucional de que el Congreso de República expida una ley que regule el ejercicio del derecho de reunión.

En tanto no se apruebe la mencionada ley de desarrollo constitucional, los criterios sobre el ejercicio y los límites que se le pueden imponer al derecho de reunión establecidos en la sentencia del Tribunal Constitucional constituyen precedentes vinculantes, en especial el criterio según el cual el derecho de reunión en ningún caso puede ser sometido al requisito de autorización previa por parte de la autoridad administrativa, la cual solo podrá restringirlo o prohibirlo atendiendo a las concretas circunstancias de cada caso y solo por razones objetivas, suficientes y fundadas.

(19) Fundamento 15 de la sentencia recaída en el Exp. N° 4677-2004-PA/TC.

(20) *Ibid.*