

## El derecho constitucional de reunión y la protesta social

Carlo Magno SALCEDO CUADROS\*

### RESUMEN

*El autor precisa los alcances del derecho de reunión, señalando cuáles son los criterios para ejercerlo y limitarlo. Concluye que toda protesta social que exceda los parámetros existentes y que se torne violenta o afecte derechos fundamentales debe ser considerada ilícita y, por lo tanto, punible, no considerándosele como “criminalización de la protesta social”.*

### INTRODUCCIÓN

Dentro del catálogo de derechos fundamentales que consagra la Constitución Política del Perú, se encuentra el derecho que toda persona tiene a reunirse pacíficamente sin armas. Ciertamente, cuando el constituyente peruano consideró a la libertad de reunión como un derecho fundamental, no hizo más que reconocer como parte del Derecho interno, a un derecho que se encuentra consagrado en prácticamente todos los instrumentos internacionales de derechos humanos.

A nuestro juicio, una de las manifestaciones o formas de ejercer el derecho de reunión, es la denominada “protesta social”. Ahora

bien, aunque hay otros derechos fundamentales, como las libertades de expresión o de asociación, que pueden relacionarse con la protesta social, consideramos que es la libertad de reunión su principal fundamento de legitimidad.

Siendo una forma de ejercer el derecho de reunión, para que la protesta social sea reconocida como una legítima manifestación de ese derecho constitucional, debe realizarse dentro de los parámetros para ejercerlo. En especial, la protesta social debe cumplir con la condición de ser pacífica, sin armas y no afectar derechos fundamentales de quienes no participan en la protesta.

\* Profesor de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Entonces, la protesta social violenta o que afecte derechos fundamentales, no puede considerarse un derecho sino un acto ilícito e ilegítimo y, por tanto, punible. En tal sentido, la tipificación por las normas penales de aquellas conductas que constituyan expresiones de protesta social violenta, no puede considerarse como “criminalización de la protesta social”; situación que, sin embargo, parece ser que a veces no queda del todo clara.

El objeto de estos apuntes es, precisamente, establecer la estrecha relación que existe entre el derecho constitucional de reunión y la protesta social pacífica; así como deslindar entre esa manifestación legítima de la libertad de reunión y aquellos actos que, por apelar a la violencia o al vandalismo, no pueden ser objeto de protección por el ordenamiento jurídico y constitucional.

### **I. ALCANCES SOBRE EL DERECHO CONSTITUCIONAL DE REUNIÓN**

#### **1. La libertad de reunión como derecho político fundamental**

La libertad o 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.

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”<sup>1</sup>.

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 la comunidad política o Estado, es decir, en su calidad de ciudadanos, posibilitándoles participar en los asuntos públicos de la comunidad política de la cual 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 consultativa 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”.

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).

---

<sup>1</sup> ZOVATTO, Daniel. “Derechos políticos como derechos humanos”. En: DIETER NOHLEN, Sonia Picado: Zovatto, Daniel (comp.), Tratado de Derecho electoral comparado de América Latina. FCE, México, 1998, p. 32.

- El derecho de reunión con fines políticos.
- El derecho de opinión o libertad de expresión sobre cuestiones estatales o públicas.

### 1.1. 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)<sup>2</sup>.

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.

#### a. La Declaración Universal de Derechos Humanos

El 10 de diciembre de 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.

#### b. 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 im-

portancia 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

“... para que la protesta social sea reconocida como una legítima manifestación de ese derecho constitucional, debe realizarse dentro de los parámetros para ejercerlo. En especial, la protesta social debe cumplir con la condición de ser pacífica, sin armas y no afectar derechos fundamentales de quienes no participan en la protesta.”

<sup>2</sup> BORJA, Rodrigo. *Enciclopedia de la Política*. Segunda edición, FCE, México, p. 254.

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 al objeto social de la asociación.

Finalmente, la referencia a los *intereses comunes de cualquier índole*, esclarece que la libertad de reunión protegida por el ordenamiento jurídico 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.

### c. 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<sup>3</sup> 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 muy importantes para delimitar los alcances del derecho y los límites que se le pueden imponer válidamente.

### d. 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 que:

“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.

### 1.2. Incorporación del derecho de reunión en el constitucionalismo peruano

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 que puede prohibirlas solamente

---

3 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”.

por motivos probados de seguridad o de sanidad 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 interno peruano la especificación de que las reuniones en el ámbito privado no requieren aviso previo, y que las que se realizan en el ámbito público (plazas y vías públicas) requieren únicamente el anuncio o conocimiento anticipado a la autoridad. Este conocimiento no significa la autorización previa, como desarrollaremos líneas adelante.

## 2. 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 pacíficamente, y sin necesidad de autorización previa, con el propósito comparativo de exponer y/o intercambiar libremente ideas u opiniones, defender sus intereses o acordar acciones comunes”<sup>4</sup>.

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”<sup>5</sup>.

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 constitucionalmente 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”<sup>6</sup>.

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”<sup>7</sup>.

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

### 2.1. 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

4 Fundamento 14 de la STC Exp. N° 4677-2004-PA/TC. Disponible en: <<http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/04677-2004-AA.html>>.

5 Sentencia N° 85/1988 del 28 de abril de 1988 del Tribunal Constitucional español.

6 Fundamento 14 de la STC Exp. N° 4677-2004-PA/TC.

7 Sentencia N° 85/1988 del 28 de abril de 1988 del TC español.

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”<sup>8</sup>. Por su parte el Tribunal Constitucional español lo califica como “un derecho individual en cuanto a sus titulares y colectivo en su ejercicio”<sup>9</sup>.

## **2.2. 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.

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, etcétera<sup>10</sup>.

“ El requisito fundamental para el ejercicio válido del derecho de reunión es que su finalidad sea lícita ... el Tribunal Constitucional peruano considera que: ‘Dicha licitud no solo debe ser predicable del propósito último de la reunión, sino de los medios cómo este pretende ser alcanzado’. ”

## **2.3. 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, cuan-

do menos, una determinada continuidad en el tiempo.

## **2.4. La libertad de reunión protegida como derecho es aquella que tiene finalidad lícita**

El 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:

“Dicha 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 artículo 2.12 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

8 Fundamento 15 de la STC Exp. N° 4677-2004-PA/TC.

9 Sentencia N° 85/1988 del 28 de abril de 1988 del TC español.

10 Fundamento 15 de la STC Exp. N° 4677-2004-PA/TC.

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”<sup>11</sup>.

### 3. Límites y restricciones al derecho de reunión establecidas por el Tribunal Constitucional

En la STC Exp. N° 4677-2004-PA/TC, el Tribunal Constitucional, 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. Asimismo, ordenó al Ministerio del Interior la reforma del inciso 4) del artículo 17 del Decreto Supremo N° 004-91-IN<sup>12</sup>, el cual, entre tanto, debería 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, finalmente, propuso al Congreso de la República expedir una ley que regule el ejercicio del derecho 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 referida sentencia, algunas pautas sobre los límites del derecho de reunión.

#### 3.1. Los límites al derecho de reunión se deben establecer a la luz de la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>13</sup>

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 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).

#### 3.2. La prohibición o restricción al derecho de reunión debe ser por motivos probados<sup>14</sup>

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

<sup>11</sup> Ídem.

<sup>12</sup> El Decreto Supremo N° 004-91-IN aprobó el Reglamento de Organización y Funciones de las Autoridades Políticas, actualmente derogado. El inciso 4) del artículo 17 de este Reglamento establecía como función de los prefectos autorizar la realización de concentraciones públicas. El actual Reglamento de Organización y Funciones de las Autoridades Políticas fue aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2007-IN.

<sup>13</sup> Fundamento 17 de la STC Exp. N° 4677-2004-PA/TC.

<sup>14</sup> Fundamento 18 de la STC Exp. N° 4677-2004-PA/TC.

reunión (*favor libertatis*), según el cual si existieran dudas sobre si 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 última 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).

### **3.3. Los límites al derecho de reunión deben ser especialmente restringidos en época electoral<sup>15</sup>**

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 los artículos 358<sup>16</sup> y 359<sup>17</sup> de la Ley Orgánica de Elecciones, Ley N° 26859, para limitar el derecho de reunión, son razonables y proporcionales, y, por tanto, constitucionales.

### **4. Síntesis sobre los criterios para ejercer y limitar el derecho de reunión**

Tanto de la Constitución Política del Perú, de los instrumentos internacionales de derechos humanos, como de 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.

#### **4.1. 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 derecho ya que su finalidad no es lícita. Es decir, la reunión violenta no es un derecho, sino un acto ilícito e ilegítimo.

<sup>15</sup> Fundamentos 19 y 20 de la STC Exp. N° 4677-2004-PA/TC.

<sup>16</sup> **Ley Orgánica de Elecciones**

"**Artículo 358.**- 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".

<sup>17</sup> **Ley Orgánica de Elecciones**

"**Artículo 359.**- 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".



#### **4.2. 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 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”<sup>18</sup>.

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 tome las providencias necesarias para 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<sup>19</sup>.

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

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

Como ha sido señalado, por tales “razones” no se puede entender 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.

#### **4.4. 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, establecieron 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 la 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

<sup>18</sup> Fundamento 15 de la STC Exp. N° 4677-2004-PA/TC.

<sup>19</sup> Ídem.

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.

### II. LA PROTESTA SOCIAL COMO MANIFESTACIÓN DEL DERECHO DE REUNIÓN

#### 1. La protesta social y sus fundamentos constitucionales

La Federación Internacional de los Derechos Humanos (FIDH)<sup>20</sup> define a la protesta social como “una oposición colectiva a una política gubernamental, o un rechazo categórico de una estructura sea social, política o económica”<sup>21</sup>.

Según la FIDH, históricamente la protesta social “ha sido el motor de muchas reformas transitorias o estructurales. De la Revolución Francesa a la abolición de la esclavitud, de movimientos de independencia nacional a combates por el reconocimiento de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, la protesta social es un instrumento que le permite a la sociedad civil renovar, reformar o inclusive derribar las viejas estructuras opresivas y avanzar hacia un mejor equilibrio de los derechos individuales y colectivos”<sup>22</sup>.

“ Siendo una manifestación del derecho de reunión, la protesta social se encuentra sujeta a los mismos criterios para ejercerlo y limitarlo. En tal sentido, para que la protesta social sea reconocida y protegida por el ordenamiento jurídico y constitucional, debe ser pacífica y sin armas. ”

La misma organización internacional no gubernamental, considera que “el derecho a la libertad de expresión, el derecho de reunión, los derechos sindicales y las garantías judiciales protegen el derecho a la protesta pacífica”<sup>23</sup>. A los referidos derechos habría que añadir también el derecho de asociación.

Ciertamente, son varios los derechos constitucionales que protegen o sirven de fundamento a la protesta social pa-

cífica; sin embargo, de todos esos derechos, es la libertad de reunión su principal fundamento constitucional.

Habíamos señalado que la libertad de reunión tiene estrechas relaciones con la libertad de asociación y la libertad de expresión. En ese sentido, el Tribunal Constitucional español define al derecho de reunión como la manifestación colectiva de la libertad de expresión a través de una asociación transitoria<sup>24</sup>; asimismo, el Tribunal Constitucional peruano, considera que aunque los elementos que configuran el derecho de reunión, determinan que la libertad de expresión y la libertad de reunión tengan un contenido constitucionalmente distinto, la estrecha relación reunión-manifestación, genera una singular vinculación entre ambos; finalmente, según el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 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

20 La Federación Internacional de los Derechos Humanos (FIDH) es quizá la más importante organización internacional no gubernamental de derechos humanos. Actualmente agrupa a 155 organizaciones de derechos humanos en casi 100 países. En el Perú conforman esta federación la Asociación Pro Derechos Humanos, así como el Centro de Asesoría Laboral.

21 Federación Internacional de los Derechos Humanos, “La protesta social pacífica: ¿Un derecho en las Américas?” (Informe N° 460/3), octubre de 2006, p. 5. Disponible en: <[http://www.servindi.org/pdf/FIDH\\_ProtestaSocial.pdf](http://www.servindi.org/pdf/FIDH_ProtestaSocial.pdf)>.

22 Federación Internacional de los Derechos Humanos. Ob. cit., p. 5.

23 Ídem.

24 Sentencia N° 85/1988 del 28 de abril de 1988 del Tribunal Constitucional español.

protección de las opiniones y de la libertad de expresarlas constituye uno de los objetivos de la libertad de reunión<sup>25</sup>.

Es en ese sentido que la protesta social pacífica se encuentra protegida por ese conjunto de derechos constitucionales (libertad de reunión, libertad de expresión y libertad de asociación). Sin embargo, como hemos adelantado, es la libertad de reunión su principal fundamento constitucional, tanto así que sin el reconocimiento de este derecho, la protesta social pacífica no tendría bases sólidas, ya que las libertades de expresión y de asociación, por sí solas, no serían suficientes para protegerla.

En suma, podemos afirmar que la protesta social pacífica tiene su principal fundamento constitucional en el derecho de reunión, siendo en realidad una manifestación del referido derecho; y se sustenta también, aunque accesorio o secundariamente, en las libertades de expresión y de asociación.

Siendo una manifestación del derecho de reunión, la protesta social se encuentra sujeta a los mismos criterios para ejercerlo y limitarlo. En tal sentido, para que la protesta social sea reconocida y protegida por el ordenamiento jurídico y constitucional, debe ser pacífica y sin armas. Asimismo, como todo derecho, su ejercicio no puede vulnerar otros derechos fundamentales.

Entonces, aquella protesta social que se realice apelando a la violencia o que afecte derechos fundamentales, no es un derecho sino un acto ilícito e ilegítimo. Y, por tanto, el Estado tiene la atribución y el deber de proscribirla y, de ser el caso, penalizarla.

## 2. ¿Es legítima la “criminalización de la protesta social”?

Las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, dentro y fuera de nuestro país, suelen señalar como uno de los principales atentados *al derecho a la protesta social*

*pacífica*, a la denominada “criminalización de la protesta social”, entendiéndose por tal a la tipificación en las leyes penales, que realizan los Estados, de diversas modalidades de protesta, con el objetivo de combatirla, debilitarla o desorganizarla. En esa línea, la FIDH, en el informe antes citado, denuncia que:

“(…) muchos Estados de las Américas responden frecuentemente a las manifestaciones pacíficas tendientes a protestar contra políticas públicas o contra las derivas de la globalización, con la criminalización o inclusive con la represión violenta de los movimientos sociales que han originado estas protestas; contribuyendo de esta forma al deterioro del sistema democrático. (...) La criminalización de la protesta social puede tomar diferentes rasgos:

Muchos Estados, como Argentina, Canadá, Chile, Ecuador, Guatemala, Panamá recurren abusivamente a una amplia gama de tipificaciones penales para obtener la condena a veces a largas penas de los manifestantes. Estos son tratados como delincuentes, o aún más, a veces como terroristas.

Igualmente, Estados como Perú, Colombia o Ecuador instrumentalizan su responsabilidad, por supuesto legítima, de mantenimiento del orden, para establecer regímenes excepcionales y tornar ilegales las manifestaciones acallando de esa forma la protesta”<sup>26</sup>.

Con respecto a nuestro país, el informe de la FIDH amplía los fundamentos de su denuncia, señalando que en la legislación penal peruana existen varios tipos penales que criminalizan la protesta social, haciendo referencia a los artículos 281, 283 y 315 del Código Penal<sup>27</sup>.

No obstante lo manifestado por la FIDH, consideramos que no necesariamente las normas penales señaladas constituyen buenos ejemplos de la denominada “criminalización de la protesta social”. Veamos.

<sup>25</sup> Fundamento 14 de la STC Exp. N° 4677-2004-PA/TC.

<sup>26</sup> Federación Internacional de los Derechos Humanos, Ob. cit., p. 5.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 77.

El artículo 281 del Código Penal<sup>28</sup> tipifica como delitos a las conductas que atenten contra la seguridad común, considerando tales a los siguientes supuestos:

1. Atentar contra fábricas, obras o instalaciones destinadas a la producción, transmisión, almacenamiento o provisión de electricidad o de sustancias energéticas, o contra instalaciones destinadas al servicio público de aguas corrientes.
2. Atentar contra la seguridad de los medios de telecomunicación pública o puestos al servicio de la seguridad de transportes destinados al uso público.
3. Dificultar la reparación de los desperfectos en las fábricas, obras o instalaciones referidos en los puntos anteriores.

De otro lado, el artículo 283 del Código Penal<sup>29</sup> tipifica el delito de *entorpecimiento al funcionamiento de servicios públicos*. Esta norma penaliza las siguientes conductas:

1. Impedir, estorbar o entorpecer el normal funcionamiento de los transportes, o servicios públicos de comunicación, o de provisión de aguas, electricidad o de sustancias energéticas similares, aun cuando no se cree una situación de peligro común.
2. Actuar con violencia y atentar contra la integridad física de las personas o causar

grave daño a la propiedad pública o privada, al realizar los hechos referidos en el punto 1. Esta es considerada una modalidad agravada.

Finalmente, el artículo 315 del Código Penal<sup>30</sup> penaliza el hecho de que, en el contexto de una reunión tumultuaria, se atente contra la integridad física de las personas o que, mediante violencia, se cause grave daño a la propiedad pública o privada.

Salvo mejor parecer, consideramos que las referidas conductas, tipificadas como delitos por las mencionadas normas penales, no constituyen necesariamente los mejores ejemplos de protesta social pacífica, ni parecen ser muy respetuosas de los derechos fundamentales de quienes no participan en la protesta. Y si no cumplen el requisito fundamental de ser conductas pacíficas, o que no afecten derechos fundamentales, no se ve cómo su tipificación puede ser considerada como “criminalización de la protesta social”.

Revisando con mayor atención el referido informe de la FIDH, se observa que lo que parece preocuparle a dicha organización, son las reformas realizadas a las mencionadas normas del Código Penal con el objeto de incrementar las penas y, con ello, generar la posibilidad de dictar orden de detención hacia los supuestos implicados; considerando que las versiones

---

### 28 Código Penal

#### “Artículo 281.- Atentado contra la seguridad común

Será reprimido con pena privativa de libertad no menor de seis ni mayor de diez años, el que crea un peligro para la seguridad común, realizando cualquiera de las conductas siguientes:

1. Atenta contra fábricas, obras o instalaciones destinadas a la producción, transmisión, almacenamiento o provisión de electricidad o de sustancias energéticas, o contra instalaciones destinadas al servicio público de aguas corrientes.
2. Atenta contra la seguridad de los medios de telecomunicación pública o puestos al servicio de la seguridad de transportes destinados al uso público.
3. Dificulta la reparación de los desperfectos en las fábricas, obras o instalaciones a las que se refieren los incisos anteriores”.

### 29 Código Penal

#### “Artículo 283.- Entorpecimiento al funcionamiento de servicios públicos

El que, sin crear una situación de peligro común, impide, estorba o entorpece el normal funcionamiento de los transportes, o servicios públicos de comunicación, o de provisión de aguas, electricidad o de sustancias energéticas similares, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de seis años.

En los casos en que el agente actúe con violencia y atente contra la integridad física de las personas o cause grave daño a la propiedad pública o privada, la pena privativa de la libertad será no menor de seis ni mayor de ocho años”.

### 30 Código Penal

#### “Artículo 315.- Disturbios

El que en una reunión tumultuaria, atenta contra la integridad física de las personas y/o mediante violencia causa grave daño a la propiedad pública o privada será reprimido con pena privativa de libertad no menor de seis ni mayor de ocho años”.

originales de dichos artículos del Código Penal establecían penas inferiores, que solo ameritaban orden de comparecencia<sup>31</sup>.

Sobre la preocupación de la FIDH, habría que precisar, sin embargo, que si partimos de la premisa que las conductas tipificadas como delitos por los artículos 281, 283 y 315 del Código Penal, no pueden considerarse como legítimas expresiones de protesta social pacífica, ya que implican el ejercicio de la violencia y afectan derechos fundamentales de terceros, no se explica cómo el incremento de las penas para sancionar tales delitos puede considerarse como ejemplos de “criminalización de la protesta social”. Salvo que se pretenda justificar o ser tolerante con las manifestaciones violentas de la protesta.

Posiblemente, puede ser verdad que al incrementarse las penas por la comisión de algunos de los delitos referidos, se hayan establecido “penas draconianas” o excesivas, como señala la misma FIDH en el informe en cuestión; sin embargo, esa es una discusión que debe darse dentro del marco de la política criminal del Estado, sin negar que las conductas tipificadas por los artículos 281, 283 y 315 del Código Penal son delitos.

Es decir, no consideramos válido afirmar que aumentar las penas a ciertas conductas que constituyen delitos o crímenes, sea “criminalizar” tales conductas. No se puede criminalizar lo que ya de por sí es un crimen.

Es en ese sentido que nos llama la atención que en el mencionado informe de la FIDH, se incluyan como casos emblemáticos de criminalización de la protesta social a situaciones que, a todas luces, han rebasado los límites del derecho de reunión al tornarse violentas y violatorias de derechos fundamentales de terceros.

Es el caso de la muerte del ciudadano Wilson Santos, respecto a cuya situación el propio informe de la FIDH describe que:

“En julio del año 2003, se produjo una grave conmoción social en Puerto Maldonado, capital del departamento de Madre de Dios, debido a los intentos por regular las concesiones forestales. Los grupos económicamente más poderosos lograron movilizar a los pequeños productores, *generándose el clima de violencia más fuerte durante el régimen de Toledo. Los edificios públicos fueron destruidos, así como viviendas particulares*. Las Fuerzas Policiales dispararon hacia la multitud falleciendo Wilson Santos. Posteriormente se estableció el diálogo para señalar acuerdos mínimos entre las autoridades y los líderes de la protesta”<sup>32</sup>.

Aunque resulta sumamente lamentable que en ese contexto haya ocurrido la muerte del ciudadano Wilson Santos (situación que ameritaba que fuera investigada y, de ser el caso, se procese y sancione a los responsables), nos parece que de ninguna manera se pueden justificar los gravísimos hechos de violencia descritos por el propio informe, y menos ponerlos como ejemplo emblemático de criminalización de la protesta social.

Ciertamente, no pretendemos negar o pasar por alto que muchas veces los gobiernos, entre ellos el peruano, han pretendido desconocer el legítimo derecho a la protesta social pacífica y han emprendido acciones represivas de manera indiscriminada. Tampoco pretendemos avalar o justificar en modo alguno la represión desproporcionada en la que muchas veces han incurrido las fuerzas del orden, llegando a afectar el derecho fundamental a la vida o a la integridad física.

Lo que pretendemos hacer, más bien, es llamar la atención de las organizaciones defensoras de los derechos humanos, para que al realizar su importante labor, separen el grano de la paja y deslinden adecuadamente la legítima protesta social pacífica del ilegítimo ejercicio de la violencia y el vandalismo que muchas veces se disfraza tras la protesta social.

31 Federación Internacional de los Derechos Humanos. Ob. cit., pp. 77-78.

32 *Ibidem*, p. 79 (el resaltado es nuestro).

Así como las organizaciones de derechos humanos deben ser firmes en defender el derecho de los ciudadanos a ejercer la protesta social pacífica, y denunciar a los gobiernos que pretenden proscribirla o limitarla injustificadamente; consideramos que, en salvaguarda de su propia legitimidad social, deben censurar y denunciar las formas vandálicas o violentas de protestar. Al no hacerlo, pueden terminar dando el pretexto a las fuerzas represivas y reaccionarias, para cuestionar y desprestigiar su labor de defensa de los derechos humanos.

### **CONCLUSIONES**

1. La libertad de reunión es un derecho político fundamental, que 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 manifestaciones públicas, marchas de protesta, mítines realizados con fines político-partidarios o electorales, etc.
2. Existen diversos criterios, establecidos por la Constitución Política, por los instrumentos internacionales de derechos humanos y por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, para ejercer y limitar el derecho de reunión. Entre esos criterios destacan los siguientes:
  - La libertad de reunión reconocida como derecho es aquella que se ejerce pacíficamente y sin armas.
  - El ejercicio del derecho de reunión no requiere autorización previa.
  - El derecho de reunión solo puede prohibirse o limitarse por razones de seguridad o de sanidad, las que deben ser objetivas.
  - Las limitaciones al ejercicio del derecho de reunión solo pueden establecerse por ley.
3. La protesta social pacífica se encuentra protegida por un conjunto de derechos constitucionales, especialmente por las libertades de reunión, de expresión y libertad de asociación. Sin embargo, es la libertad de reunión su principal fundamento constitucional, al punto que sin el reconocimiento de ese derecho, la protesta social pacífica no tendría bases sólidas, ya que las libertades de expresión y de asociación, por sí solas, no serían suficientes para protegerla. En tal sentido, la protesta social pacífica es, en propiedad, una manifestación del derecho de constitucional reunión; y se sustenta también, aunque accesorio o secundariamente, en las libertades de expresión y de asociación.
4. Al ser una manifestación del derecho de reunión, la protesta social se encuentra sujeta a los mismos criterios para ejercerlo y limitarlo. Siendo así, para que la protesta social sea considerada como una legítima manifestación del derecho o libertad de reunión y, por lo tanto, sea reconocida y protegida por el ordenamiento jurídico y constitucional, debe ejercerse pacíficamente y sin armas, y no afectar derechos fundamentales de terceros.
5. No toda protesta social es pacífica y, a veces, puede degenerar en actos de vandalismo y violencia. Si bien el Estado se encuentra obligado a respetar el derecho a la protesta social pacífica, también se encuentra legitimado a reprimir la protesta social violenta y, por supuesto, a tipificarla como delito.
6. La tipificación de las conductas violentas y violatorias de los derechos fundamentales de terceros, que se pretenden camuflar tras el derecho a la protesta social pacífica, no puede calificarse como “criminalización de la protesta social”.
7. Las organizaciones defensoras de los derechos humanos, al realizar su importante labor, deberían ser muy cuidadosas en deslindar adecuadamente entre la legítima protesta social pacífica y el ilegítimo ejercicio de la violencia y el vandalismo que muchas veces se disfraza tras la protesta social. En tal sentido, así como son firmes en defender el derecho a la protesta social pacífica y en denunciar a los gobiernos que pretenden proscribirla o limitarla injustificadamente; deberían también censurar y denunciar las formas vandálicas o violentas de protesta social.