

El Congresista que suscribe, miembro del Grupo Parlamentario Frente Amplio por la Justicia, Vida y Libertad, **Yvan Quispe Apaza**, en ejercicio de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y conforme lo establecen los artículos 74, 75 y 76 del Reglamento del Congreso, proponen el siguiente proyecto de ley.

## **FORMULA LEGAL**

**El Congreso de la República  
Ha dado la siguiente ley:**

### **LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 31 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993 E INCORPORA EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA PROTESTA**

**Artículo Único. Modificación del artículo 31 en la Constitución Política del Perú de 1993.**

Modifíquese el artículo 31 en la Constitución Política del Perú de 1993, conforme al texto siguiente:

**«Artículo 31. Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho:**

- 1. A participar, por medio de representantes o directamente, en los asuntos públicos.**
- 2. De ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica. Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil. Para el ejercicio de este derecho se requiere estar inscrito en el registro correspondiente.**

**El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esa edad. La ley establece los mecanismos para garantizar la neutralidad estatal durante los procesos electorales y de participación ciudadana.**

**Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación.**



**YVAN QUISPE APAZA**

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año de Universalización de la salud”*

**Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos.**

- 3. A la protesta. Se ejerce conforme al orden público constitucional y no requiere autorización previa de la autoridad.**
- 4. Al referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas».**

Lima, agosto de 2020

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

A continuación expondremos las razones, fundamentos e implicancias constitucionales y legales de la presente proposición de ley de reforma constitucional que formula la modificación de los artículos relativos a los principios generales del régimen económico de la Constitución Política del Perú.

### I. IMPORTANCIA DE LA REFORMA.

Históricamente la concreción del principio de igualdad política - entendida como «la igual dignidad de cada individuo como sujeto de una opinión política que debe poder contar (y debe ser contada) como cualquier otra»<sup>1</sup> - en el Perú ha sido deficitaria o ha estado en permanente crisis, así tenemos que hasta el momento no contamos con una representación congresal paritaria, o con representación indígena andina y amazónica o representación afrodescendiente o la representación de otras minorías nacionales.

Esta crisis de representación política se agrava cuando los «electores ya no se sienten representados, lo que expresan denunciando a una clase política que ya no tendría otro objetivo que su propio poder y, a veces, incluso el enriquecimiento personal de sus miembros. La conciencia de ciudadanía se debilita, ya sea porque muchos individuos [...] se sienten marginados o excluidos de una sociedad en la cual no sienten que participan, por razones económicas, políticas, étnicas o culturales»<sup>2</sup>.

A esto se suma la existencia de organizaciones políticas que no son «al servicio de intereses sociales»<sup>3</sup> o hacen caso omiso «a las demandas de los actores sociales»<sup>4</sup> sino que buscan el beneficio sólo de los integrantes de estas organizaciones políticas; en otros casos, es la cúpula dirigenal la que se beneficia<sup>5</sup>. Ante esta situación las organizaciones políticas han seguido uno, o de

---

<sup>1</sup> BOVERO, Michelangelo, *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, Editorial Trotta, Madrid, 2002, p. 52.

<sup>2</sup> TOURAINE, Alain, *¿Que es la Democracia?*, Cuarta reimpresión, Segunda Edición en español, Fondo de Cultura Económica, México, 2015, p. 16.

<sup>3</sup> TOURAINE, Alain, Op. cit., p. 86.

<sup>4</sup> Op. cit., 85.

<sup>5</sup> Loc. cit.

modo concurrente, de estos caminos: «inclinarse hacia el lado del Estado»<sup>6</sup> haciendo que su poder se ejerza al margen de la Constitución o ganando para sí altas cuotas de poder, sobretodo de poder económico. De esto, tenemos varios ejemplos en el país<sup>7</sup>.

Este debilitamiento crónico de nuestra representación y de la convivencia política democrática ha sido objeto de golpes de estado o de ataques por parte de grupos fundamentalistas o han sido las oligarquías, que ejerciendo el poder imponen «sus decisiones a unos ciudadanos reducidos al papel de electores»<sup>8</sup>.

## **II. LA REALIDAD CONSTITUCIONAL.**

La conflictividad social es una de las características de la convivencia social democrática y nuestra historia Republicana pero no es hasta inicios de la primera década del 2000 en el que el Estado peruano empieza a sistematizar la información relativa esta y a implementar algún tipo de procedimiento o mecanismo para enfrentarla e intentar resolverla.

Así tenemos que desde el año 2004 hasta setiembre de 2018 se han registrado 1088 conflictos sociales<sup>9</sup>. Como consecuencia de estos y desde marzo de 2006 hasta mayo de 2018 han fallecido 279 personas, de estas 244 eran civiles y 35 eran policías<sup>10</sup>. Por otra parte, el conflicto social que dejó el mayor número de fallecidos ha sido el de Bagua y Utcubamba con 33 fallecidos; de estos, 23 eran civiles y 10 miembros de la Policía Nacional<sup>11</sup>. Asimismo, los conflictos de «Conga, Tía María, El Aymarazo y Majaz han dejado en conjunto 23 muertos»<sup>12</sup>.

Desde marzo de 2004 hasta diciembre de 2012 la mayor cantidad de conflictos sociales fueron del tipo socioambiental, llegando a ser el 36% (256 casos) del total de conflictos sociales registrados en este periodo de tiempo.

---

<sup>6</sup> Op. cit., p. 85.

<sup>7</sup> Loc. cit.

<sup>8</sup> Op. cit., p. 16.

<sup>9</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO, *Documento de análisis de la Conflictividad social (N° 1, julio, agosto, setiembre de 2018)*, p. 4. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/10/El-Trimestral-N%C2%B0-1-15-de-octubre-de-2018.pdf> (Visitado por última vez el 21 de julio de 2020).

<sup>10</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO, Op. cit., p. 2.

<sup>11</sup> Loc. cit.

<sup>12</sup> Loc. cit.



**Cuadro N° 2**  
**CONFLICTOS SOCIALES ORGANIZADOS SEGÚN TIPO**  
**(MARZO DE 2004 A DICIEMBRE DE 2011)**

Tipo de conflictos	Breve descripción	Nº	%
Socioambientales	Su dinámica gira en torno al control, el uso y/o el acceso al ambiente y sus recursos. Están presentes también componentes políticos, económicos, sociales y culturales.	256	36
Por asuntos de gobierno local	Su dinámica gira en torno a la gestión pública de los municipios provinciales y distritales.	176	24.7
Laborales	Su dinámica gira en torno a los derechos laborales.	86	12.1
Por asuntos de gobierno nacional	Su dinámica gira en torno a la gestión pública del gobierno central.	37	5.2
Electorales	Su dinámica gira en torno al rechazo de los resultados electorales y de las autoridades electas.	28	3.9
Comunales	Su dinámica gira en torno al acceso a recursos naturales, propiedad y límites territoriales entre comunidades.	37	5.2
Demarcación territorial	Su dinámica gira en torno al establecimiento de límites entre circunscripciones territoriales.	21	2.9
Por asuntos de gobierno regional	Su dinámica gira en torno a la gestión pública de los gobiernos regionales.	34	4.8
Otros asuntos	Su dinámica gira en torno a reclamos estudiantiles, universitarios, etcétera.	29	4.1
Cultivo ilegal de coca	Su dinámica gira en torno a la siembra ilegal de coca, la presencia del narcotráfico y las acciones del Estado.	8	1.1

Fuente: Reportes de conflictos sociales (enero a diciembre del 2011)

Elaboración: Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad, Defensoría del Pueblo.

En cuanto al año 2011, tenemos que se produjeron 145 conflictos sociales (75 activos, 5 latentes, 41 resueltos, 26 archivados) y de estos casos 75 se iniciaron en el año 2011<sup>13</sup>. En este año fallecieron 22 ciudadanos y ciudadanas fueron heridas 336 personas<sup>14</sup>. Del total de casos el 56 % (81 casos) se corresponden con conflictos socioambientales<sup>15</sup>.

Las Regiones con mayor conflictividad fueron Ancash con 19 conflictos sociales de los cuales 8 fueron del tipo socioambientales. El segundo lugar lo ocupó Lima con 19 conflictos sociales, de los cuales 7 fueron medioambientales. En tercer lugar, prosigue Cajamarca con 12 conflictos sociales, de estos 8 fueron medioambientales. El cuarto lugar tuvimos a Ayacucho con 10 conflictos sociales, de los cuales 7 eran medioambientales. En quinto lugar, encontramos a Piura con 8 conflictos sociales, de los cuales ninguno fue medioambiental. En sexto lugar estuvo Cuzco con 7 conflictos sociales, de estos 5 son medioambientales. En el séptimo lugar encontramos Arequipa con 5 conflictos sociales, de estos 2 fueron socioambientales. En octavo lugar, estuvo Puno con 4 conflictos sociales, de los cuales 3 fueron socioambientales<sup>16</sup>.

Con relación al año 2012, encontramos que se produjeron 304 conflictos sociales (164 activos, 63 latentes, 35 resueltos, 42 trasladados al registro de casos en observación) y de estos casos 84 se iniciaron en el año 2012<sup>17</sup>. En este año fallecieron 24 ciudadanos y ciudadanas fueron heridas 649 personas<sup>18</sup>. Del total de casos el 65.2% (148 casos) se corresponden con conflictos socioambientales. De este total el 70.9% (105 casos) conciernen a conflictos vinculados a las industrias extractivas, el 16.2 % (24 casos) se corresponden con la actividad hidrocarburífera<sup>19</sup>.

Las Regiones con mayor conflictividad fueron Ancash con 15 conflictos sociales de los cuales 11 fueron del tipo socioambientales. El segundo lugar lo ocupó Apurímac con 9 conflictos sociales, de los cuales 7 fueron medioambientales. En tercer lugar,

<sup>13</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO, *Décimo quinto Informe Anual de la Defensoría del Pueblo al Congreso de la República*, Lima 2012, pp. 54, <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/15-informe-anual-dp.pdf> (Visitado por última vez el 21 de julio de 2020).

<sup>14</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO, Op. cit., p. 51.

<sup>15</sup> Op. cit., p. 56.

<sup>16</sup> Op. cit., p. 57.

<sup>17</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO, *Décimo sexto Informe Anual de la Defensoría del Pueblo al Congreso de la República*, Lima 2013, pp. 83, <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Decimosexto-Informe-Anual.pdf> (Visitado por última vez el 21 de julio de 2020).

<sup>18</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO, Op. cit., p. 79.

<sup>19</sup> Op. cit., p. 84.

prosigue Ayacucho con 6 conflictos sociales, de estos 5 fueron medioambientales. El cuarto lugar tuvimos a Loreto con 6 conflictos sociales, de los cuales 5 eran medioambientales. En quinto lugar, encontramos a Piura con 6 conflictos sociales, de los cuales 11 son medioambientales. En sexto lugar estuvo Junín con 5 conflictos sociales, de estos 2 son medioambientales<sup>20</sup>.

La conflictividad social para el año 2013, encontramos que se produjeron 216 conflictos sociales (170 activos, 46 latentes, 37 resueltos, 47 retirados) y de estos casos 74 se iniciaron en el año 2013<sup>21</sup>. En este año fallecieron 9 ciudadanos y ciudadanas fueron heridas 352 personas (207 ciudadanos y ciudadanas y 145 policías heridos)<sup>22</sup>. Del total de casos el 64.4% (139 casos) se corresponden con conflictos socioambientales. De este total el 74.8% (104 casos) conciernen a conflictos vinculados a las industrias extractivas, el 12.2 % (17 casos) se corresponden con la actividad hidrocarburífera<sup>23</sup>.

Las Regiones con mayor conflictividad fueron Ancash con 27 conflictos sociales de los cuales 22 fueron del tipo socioambientales. El segundo lugar lo ocupó Apurímac con 23 conflictos sociales, de los cuales 17 fueron medioambientales. En tercer lugar, prosigue Puno con 18 conflictos sociales, de estos 9 fueron medioambientales. El cuarto lugar tuvimos a Piura con 13 conflictos sociales, de los cuales 6 eran medioambientales. En quinto lugar, encontramos a Cajamarca con 13 conflictos sociales, de los cuales 11 son medioambientales. En sexto lugar estuvo Junín con 13 conflictos sociales, de estos 5 son medioambientales. El séptimo lugar lo ocupó Ayacucho con 12 conflictos sociales, de los cuales 9 eran medioambientales. En octavo lugar encontramos a Loreto con 12 conflictos sociales, de estos 8 fueron socioambientales. En noveno estuvo Cuzco con 10 conflictos sociales, de los cuales 9 fueron socioambientales<sup>24</sup>. Por último, las causas más recurrentes de los conflictos socioambientales «fueron el temor a la posible afectación ambiental, el riesgo de contaminación, los problemas de relacionamiento y la propiedad y posesión de la tierra»<sup>25</sup>.

<sup>20</sup> Op. cit., p. 87.

<sup>21</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO, *Décimo séptimo Informe Anual de la Defensoría del Pueblo al Congreso de la República*, Lima 2014, pp. 111, <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Decimoseptimo-Informe-Anual.pdf> (Visitado por última vez el 21 de julio de 2020).

<sup>22</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO, Op. cit., p. 123.

<sup>23</sup> Op. cit., p. 114.

<sup>24</sup> Op. cit., p. 115.

<sup>25</sup> Op. cit., p. 120.

La conflictividad social para el año 2014, encontramos que se produjeron 276 conflictos sociales (161 activos, 50 latentes, 31 resueltos, 34 retirados y 1 trasladado al registro de casos en observación) y de estos casos 59 se iniciaron en el año 2014<sup>26</sup>. En este año fallecieron 16 ciudadanos y ciudadanas fueron heridas 203 personas (160 ciudadanos y ciudadanas y 43 policías heridos)<sup>27</sup>. Del total de casos el 60.9% (168 casos) se corresponden con conflictos socioambientales. De este total el 70.8% (119 casos) conciernen a conflictos vinculados a las industrias extractivas, el 12.5 % (21 casos) se corresponden con la actividad hidrocarburífera<sup>28</sup>.

Las Regiones con mayor conflictividad fueron Ancash con 33 conflictos sociales de los cuales 26 fueron del tipo socioambientales. El segundo lugar lo ocupó Apurímac con 30 conflictos sociales, de los cuales 18 fueron medioambientales. En tercer lugar, prosigue Puno con 22 conflictos sociales, de estos 11 fueron medioambientales. El cuarto lugar tuvimos a Cuzco con 18 conflictos sociales, de los cuales 15 eran medioambientales. En quinto lugar, encontramos a Junín con 17 conflictos sociales, de los cuales 8 son medioambientales. En sexto lugar estuvo Cajamarca con 16 conflictos sociales, de estos 13 son medioambientales. El séptimo lugar lo ocupó Piura con 16 conflictos sociales, de los cuales 6 eran medioambientales. En octavo lugar encontramos a Ayacucho con 15 conflictos sociales, de estos 11 fueron socioambientales. En noveno lugar estuvo Loreto con 14 conflictos sociales, de los cuales 10 fueron socioambientales<sup>29</sup>. Por último, las causas más recurrentes de los conflictos socioambientales «fueron el temor a la posible afectación ambiental, el riesgo de contaminación, los problemas de relacionamiento y la propiedad y posesión de la tierra»<sup>30</sup>.

Con relación al año 2015, encontramos que se produjeron 260 conflictos sociales (143 activos, 68 latentes, 21 resueltos, 24 trasladados al registro de casos en observación, 4 fusionados) y de estos casos 49 se iniciaron en el año 2015<sup>31</sup>. En este año fallecieron 19 ciudadanos y ciudadanas (16 civiles y 3 miembros de la Policía Nacional) y fueron heridas 872 ciudadanos y ciudadanas (422 civiles y 450

<sup>26</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO, *Décimo octavo Informe Anual de la Defensoría del Pueblo al Congreso de la República*, Lima 2015, pp. 92 y 93, <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Decimooctavo-Informe-Anual.pdf> (Visitado por última vez el 21 de julio de 2020).

<sup>27</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO, Op. cit., p. 101.

<sup>28</sup> Op. cit., p. 96.

<sup>29</sup> Op. cit., p. 97.

<sup>30</sup> Op. cit., p. 99.

<sup>31</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO, *Decimonoveno Informe Anual de la Defensoría del Pueblo al Congreso de la República*, Lima 2016, pp. 90 y 91, <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/decimonoveno-informe-anual.pdf> (Visitado por última vez el 21 de julio de 2020).

miembros de la Policía Nacional)<sup>32</sup>. Del total de casos el 66.9% (174 casos) se corresponden con conflictos socioambientales. De este total el 64.9% (113 casos) conciernen a conflictos vinculados a las industrias extractivas, el 14.9 % (26 casos) se corresponden con la actividad hidrocarburífera<sup>33</sup>.

Las Regiones con mayor conflictividad fueron Ancash con 27 conflictos sociales de los cuales 24 fueron del tipo socioambientales. El segundo lugar lo ocupó Apurímac con 24 conflictos sociales, de los cuales 13 fueron medioambientales. En tercer lugar, prosigue Puno con 23 conflictos sociales, de estos 14 fueron medioambientales. El cuarto lugar tuvimos a Cuzco con 18 conflictos sociales, de los cuales 15 eran medioambientales. En quinto lugar, encontramos a Loreto con 17 conflictos sociales, de los cuales 13 son medioambientales. En sexto lugar estuvo Piura con 17 conflictos sociales, de estos 8 son medioambientales. El séptimo lugar lo ocupó Ayacucho con 16 conflictos sociales, de los cuales 12 eran medioambientales. En octavo lugar encontramos a Cajamarca con 16 conflictos sociales, de estos 13 fueron socioambientales<sup>34</sup>. Por último, las causas más recurrentes de los conflictos socioambientales «fueron el temor o riesgo a una posible afectación ambiental, los problemas de relacionamiento y la propiedad y posesión de la tierra»<sup>35</sup>.

Con respecto al año 2016, encontramos que se produjeron 259 conflictos sociales (156 activos, 56 latentes, 13 resueltos, 24 retirados y 2 fusionados) y de estos casos 41 se iniciaron en el año 2016<sup>36</sup>. En este año fallecieron 6 ciudadanos y ciudadanas (4 civiles y 2 miembros de la Policía Nacional) y fueron heridas 206 ciudadanos y ciudadanas (117 civiles y 89 miembros de la Policía Nacional)<sup>37</sup>. Del total de casos el 66.8% (173 casos) se corresponden con conflictos socioambientales. De este total el 61.3% (106 casos) conciernen a conflictos vinculados a las industrias extractivas, el 17.9 % (31 casos) se corresponden con la actividad hidrocarburífera<sup>38</sup>.

<sup>32</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO, Op. cit., p. 98.

<sup>33</sup> Op. cit., p. 90.

<sup>34</sup> Op. cit., p. 91.

<sup>35</sup> Op. cit., p. 96.

<sup>36</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO, *Vigésimo Informe Anual de la Defensoría del Pueblo al Congreso de la República*, Lima, 2016, p. 133, [https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Informe\\_anual\\_completo\\_2016.1.pdf](https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Informe_anual_completo_2016.1.pdf) (Visitado por última vez el 21 de julio de 2020).

<sup>37</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO, Op. cit., p. 133.

<sup>38</sup> Op. cit., p. 135.

Las Regiones con mayor conflictividad fueron Apurímac con 26 conflictos sociales de los cuales 13 fueron del tipo socioambientales. El segundo lugar lo ocupó Ancash con 24 conflictos sociales, de los cuales 20 fueron medioambientales. En tercer lugar, prosigue Cuzco con 23 conflictos sociales, de estos 18 fueron medioambientales. El cuarto lugar tuvimos a Puno con 22 conflictos sociales, de los cuales 14 eran medioambientales. En quinto lugar, encontramos a Loreto con 20 conflictos sociales, de los cuales 16 son medioambientales. En sexto lugar estuvo Piura con 18 conflictos sociales, de estos 9 son medioambientales. El séptimo lugar lo ocupó Cajamarca con 16 conflictos sociales, de los cuales 13 eran medioambientales. En octavo lugar encontramos a Ayacucho con 15 conflictos sociales, de estos 12 fueron socioambientales<sup>39</sup>. Finalmente, hay que indicar que las principales causas del de conflicto medioambiental, «fueron el temor a la posible afectación ambiental, los problemas de relacionamiento y la propiedad y posesión de la tierra»<sup>40</sup>.

En cuanto al año 2017, encontramos que se produjeron 256 conflictos sociales (119 activos, 50 latentes, 28 resueltos, 59 retirados) y de estos casos 43 se iniciaron en el año 2017<sup>41</sup>. En este año fallecieron 6 ciudadanos y ciudadanas fueron heridas 104 ciudadanos y ciudadanas (78 civiles y 46 miembros de la Policía Nacional)<sup>42</sup>. Del total de casos el 66.4% (168 casos) se corresponden con conflictos socioambientales. De este total el 61.3% (106 casos) conciernen a conflictos vinculados a las industrias extractivas, el 14.9 % (25 casos) se corresponden con la actividad hidrocarburífera<sup>43</sup>.

Las Regiones con mayor conflictividad fueron Ancash con 30 conflictos sociales de los cuales 23 fueron del tipo socioambientales. El segundo lugar lo ocupó Apurímac con 27 conflictos sociales, de los cuales 13 fueron medioambientales. En tercer lugar, prosigue Cuzco con 21 conflictos sociales, de estos 13 fueron medioambientales. El cuarto lugar tuvimos a Puno con 20 conflictos sociales, de los cuales 14 eran medioambientales. En quinto lugar, estuvo Piura con 18 conflictos sociales, de estos 7 son medioambientales. El sexto lugar lo ocupó Ayacucho con 16 conflictos sociales, de los cuales 14 eran medioambientales. En séptimo lugar

<sup>39</sup> Op. cit., p. 136.

<sup>40</sup> Op. cit., p. 137.

<sup>41</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO, *Vigésimo primer Informe anual de la Defensoría del Pueblo al Congreso de la República*, Lima, 2018, pp. 146 y 147, <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/05/Vig%C3%A9simo-Segundo-Informe-Anual-de-la-Defensor%C3%ADa-del-Pueblo.-Enero-Diciembre-2018.pdf> (Visitado por última vez el 21 de julio de 2020).

<sup>42</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO, Op. cit., p. 150.

<sup>43</sup> Op. cit., p. 148.

encontramos a Cajamarca con 16 conflictos sociales, de estos 13 fueron socioambientales. En octavo lugar, encontramos a Loreto con 16 conflictos sociales, de los cuales 13 son medioambientales.<sup>44</sup> Por último, cabe precisar que las causas de estos conflictos se debieron a «problemas ambientales y sociales y por incumplimiento de acuerdos»<sup>45</sup>.

Con respecto al año 2018, encontramos que se produjeron 232 conflictos sociales (130 activos, 51 latentes, 30 resueltos, 21 retirados) y de estos casos 63 se iniciaron en el año 2018<sup>46</sup>. En este año fallecieron 5 ciudadanos y ciudadanas y fueron heridas 134 ciudadanos y ciudadanas (86 civiles y 48 miembros de la Policía Nacional/Fuerzas Armadas)<sup>47</sup>. Del total de casos el 62.1% (144 casos) se corresponden con conflictos socioambientales. De este total el 66% (95 casos) conciernen a conflictos vinculados a las industrias extractivas, el 13.9 % (20 casos) se corresponden con la actividad hidrocarburífera<sup>48</sup>.

Las Regiones con mayor conflictividad fueron Ancash con 36 conflictos sociales de los cuales 27 fueron del tipo socioambientales. El segundo lugar lo ocupó Puno con 20 conflictos sociales, de los cuales 13 fueron medioambientales. En tercer lugar, prosigue Cuzco con 18 conflictos sociales, de estos 9 fueron medioambientales. El cuarto lugar tuvimos a Loreto con 16 conflictos sociales, de los cuales 11 eran medioambientales. En quinto lugar, estuvo Apurímac con 14 conflictos sociales, de estos 5 son medioambientales. El sexto lugar lo ocupó Piura con 14 conflictos sociales, de los cuales 7 eran medioambientales. En séptimo lugar encontramos a Cajamarca con 13 conflictos sociales, de estos 11 fueron socioambientales. En octavo lugar, encontramos a Ayacucho con 11 conflictos sociales, de los cuales 10 son medioambientales.<sup>49</sup> Finalmente, cabe precisar que las causas de estos conflictos se debieron a «problemas ambientales y sociales y por incumplimiento de acuerdos»<sup>50</sup>.

Con respecto al año 2019, encontramos que se produjeron 222 conflictos sociales (184 activos, 41 nuevos, 16 resueltos, 22 retirados) y de estos casos 63 se iniciaron

<sup>44</sup> Op. cit., p. 149.

<sup>45</sup> Op. cit., p. 150.

<sup>46</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO, *Vigésimo segundo Informe anual de la Defensoría del Pueblo al Congreso de la República*, Lima, 2018, pp. 140 y 141, [https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/07/Informe\\_anual\\_DP\\_2017.pdf](https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/07/Informe_anual_DP_2017.pdf) (Visitado por última vez el 21 de julio de 2020).

<sup>47</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO, Op. cit., p. 147.

<sup>48</sup> Op. cit., p. 143.

<sup>49</sup> Op. cit., p. 144.

<sup>50</sup> Op. cit., p. 145.

en el año 2018<sup>51</sup>. En este año fallecieron 2 policías y fueron heridas 174 personas (48 civiles y 126 policías)<sup>52</sup>. Del total de casos el 64% (142 casos) se corresponden con conflictos socioambientales. De este total el 66.2% (94 casos) conciernen a conflictos vinculados a las industrias extractivas, el 15.5 % (22 casos) se corresponden con la actividad hidrocarburífera<sup>53</sup>.

Las Regiones con mayor conflictividad fueron Ancash con 26 conflictos sociales de los cuales 19 fueron del tipo socioambientales. El segundo lugar lo ocupó Cusco con 23 conflictos sociales, de los cuales 14 fueron medioambientales. En tercer lugar, prosigue Puno con 19 conflictos sociales, de estos 14 fueron medioambientales. El cuarto lugar tuvimos a Loreto con 18 conflictos sociales, de los cuales 15 eran medioambientales. En quinto lugar, estuvo Apurímac con 13 conflictos sociales, de estos 5 son medioambientales y Cajamarca con 13 conflictos sociales, de estos 11 son medioambientales. El sexto lugar lo ocupó Piura con 12 conflictos sociales, de los cuales 6 eran medioambientales. Y en séptimo lugar encontramos a Junín con 10 conflictos sociales, de estos 6 fueron socioambientales<sup>54</sup>. Finalmente, cabe precisar que las causas de estos conflictos se debieron a «problemas ambientales y sociales y por incumplimiento de acuerdos»<sup>55</sup>.

Finalmente, el «registro anual de acciones colectivas de protesta nos muestra que en el año 2019 ocurrieron 1.711 protestas,97 más que el año anterior. Del total de protestas, el mayor número se presentó en Arequipa (182), Puno (174) y Loreto (145)»<sup>56</sup>.

---

<sup>51</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO, *Vigésimo tercer Informe anual de la Defensoría del Pueblo al Congreso de la República*, Lima, 2019, pp. 109, [https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/05/Informe\\_Anual\\_-2019.pdf](https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/05/Informe_Anual_-2019.pdf) (Visitado por última vez el 21 de julio de 2020).

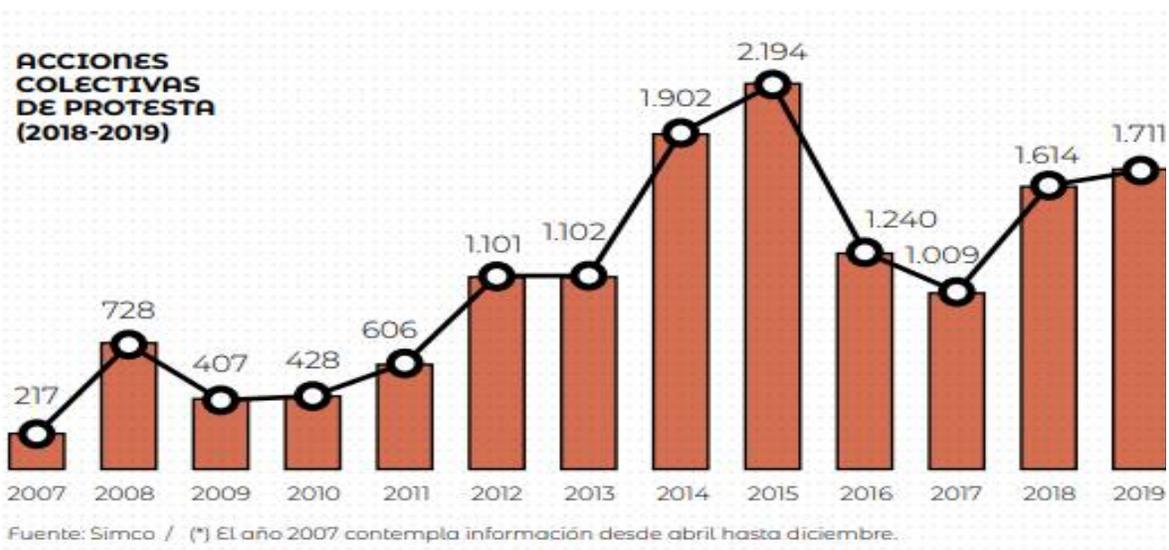
<sup>52</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO, Op. cit., p. 114.

<sup>53</sup> Op. cit., p. 143.

<sup>54</sup> Op. cit., p. 111.

<sup>55</sup> Op. cit., p. 112.

<sup>56</sup> Op. cit., p. 115.



Fuente: Defensoría del Pueblo

### III. FUNDAMENTOS DE LA CONVIVENCIA POLÍTICA EN EL CONSTITUCIONALISMO PERUANO.

#### 3.1. La igual dignidad humana.

De conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos todas las personas poseemos una igual dignidad<sup>57</sup>. Esta afirmación, como la establecida en el artículo primero de la Constitución Política del Perú, adscribe a la persona humana «una etiqueta de valor no negociable, irrenunciable, ineliminable e inviolable, que veda todo intento de auto o heterodeshumanización. En este sentido, impone deberes y confiere derechos»<sup>58</sup>.

Existe acuerdo en que la idea de Dignidad humana sugiere que hay en la existencia de todo ser humano «algo que podemos y debemos considerar inviolable, y que limita el ámbito del discurso moral admisible»<sup>59</sup>. También, en que la Dignidad es un

<sup>57</sup> ONU, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, artículo 1, [https://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR\\_booklet\\_SP\\_web.pdf](https://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf) (Visitada por última vez el 18 de junio de 2020).

<sup>58</sup> GARZÓN VALDÉZ, Ernesto, «¿Cuál es la relevancia moral del concepto de dignidad humana?», en la obra BULYGIN, Eugenio, *El positivismo Jurídico*, Primera Edición, Distribuciones Fontamara, México, 2006, p. 42.

<sup>59</sup> GONZÁLEZ AMUCHASTEGUI, Jesús., *AUTONOMÍA, DIGNIDAD Y CIUDADANÍA. Una teoría de los derechos humanos*, Editorial tirant lo blanch, Valencia, 2004, p. 417

valor absoluto en el sentido de que ésta y los bienes en que se concretan no tienen precio ni corresponde comercio alguno de los mismos<sup>60</sup>.

Y es en esta perspectiva que el Tribunal Constitucional ha señalado que

De este reconocimiento de la dignidad humana en el Derecho constitucional e internacional, se deriva la naturaleza de sus alcances jurídicos, en tanto, sustrato axiológico y soporte estructural de la protección debida al individuo, configurándose como “(...) un *mínimum* inalienable que todo ordenamiento debe respetar, defender y promover [STC N.º 0010-2002-AI, Caso Marcelino Tineo Silva].

De allí que, la dignidad sea caracterizada por la posición preferente que ocupa en el ordenamiento jurídico, y por la individualización respecto del rol de fundamento, fin y límite que a la misma le corresponde cumplir frente a la existencia de todos los derechos fundamentales<sup>61</sup>.

Finalmente, cabe señalar que el principio de Dignidad humana está directamente vinculado con el principio democrático. Los procesos democráticos de formación de la voluntad política del Estado para ser tales deben garantizar el pleno respeto de la igual Dignidad de todas las personas naturales.

En este sentido el Tribunal Constitucional ha señalado que

La democracia se fundamenta pues en la aceptación de que la persona humana y su dignidad son el inicio y el fin del Estado (artículo 1º de la Constitución), por lo que su participación en la formación de la voluntad político-estatal es presupuesto indispensable para garantizar el máximo respeto a la totalidad de sus derechos constitucionales»<sup>62</sup>.

### **3.2. La igualdad y no discriminación constitucional.**

La igualdad y no discriminación constitucional presenta varias dimensiones, tales como la igualdad formal, la igualdad material y la igualdad en derechos. A su vez, la primera es la igualdad ante la ley que se puede concretar en igualdad como

<sup>60</sup> GONZÁLEZ AMUCHASTEGUI, Jesús., Op. cit., p. 433.

<sup>61</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, EXP N° 2273-2005-PHC/TC, Karen Mañuca Quiroz Cabañillas vs. Sala Penal Superior de Emergencia para procesos con reos libres de la Corte superior de Justicia de Lima, Fj. 7, <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/02273-2005-HC.html>, (Visitada por última vez el 18 de junio de 2020).

<sup>62</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, EXP N° 4677-2004-AA/TC, Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP) contra la sentencia de la Sexta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, Fj. 12, <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/04677-2004-AA.pdf> (Visitada por última vez el 18 de junio de 2020).

generalización, igualdad procesal o de igualdad de procedimiento e igualdad de trato que tiene dos manifestaciones, la igualdad de trato formal como equiparación y la igualdad de trato formal como diferenciación. La segunda, se expresa como igualdad de trato material como equiparación y como igualdad de trato material como diferenciación. Y la tercera, como igualdad en la ley e igualdad en los derechos<sup>63</sup>.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado sobre

[...] el principio de igualdad ante la ley y la no discriminación, [...] que la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación. La jurisprudencia de la Corte también ha indicado que en la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *jus cogens*. Sobre él descansa el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y permean todo el ordenamiento jurídico<sup>64</sup>.

De lo expresado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos nos interesa resaltar el carácter omnipresente del principio de igualdad y no discriminación y como dice la Corte sobre él se construye orden público e impregna a todo el ordenamiento jurídico. También nos interesa mencionar la vinculación que hace la Corte entre Dignidad Humana y el principio de igualdad y no discriminación.

Ahora bien, cabe precisar que el presupuesto del principio de igualdad y de todos los derechos fundamentales es la igualdad política «que penetra en la organización *política* del Estado»<sup>65</sup>. Es por ello por lo que igualdad política busca garantizar la formación de la voluntad general a través de la participación política de las personas, en tanto ciudadanos. Y el ejercicio del derecho de participación política

<sup>63</sup> AÑÓN ROIG, María José, GARCÍA AÑÓN, José (Coordinadores), «*Lecciones de derechos sociales*», 2ª Edición, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 117 a 121.

<sup>64</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Átala Rffo y Niñas vs Chile, Sentencia de 24 de febrero de 2012, (Fondo, reparaciones y costas)*, párr. 79, [https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_239\\_esp.pdf](https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_239_esp.pdf) (Visitado por última vez el 19 de junio de 2020).

<sup>65</sup> PERÉZ ROYO, Javier, *CURSO DE DERECHO CONSTITUCIONAL*, Undécima edición, Revisada y puesta al día por Manuel Carrasco Durán, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 2007, p. 403.

«permite explicar racionalmente la formación de la voluntad general y organizar el Estado Constitucional»<sup>66</sup>.

### 3.3. El principio de solidaridad constitucional.

La solidaridad como valor o principio derecho tiene carácter relacional e incide en la igualdad y la libertad<sup>67</sup>. «El punto de partida de la solidaridad es el reconocimiento de la realidad del otro y la consideración de sus problemas como no ajenos, sino susceptibles de resolución con intervención de los poderes públicos y los demás. El objetivo político es la creación de una sociedad en la que todos se consideren miembros de la misma [...] en la que todos puedan realizar su vocación moral, como seres autónomos y libres»<sup>68</sup>.

En este sentido el Tribunal Constitucional ha señalado que

Es indubitable que en cualquier forma de vida comunitaria se hace necesario que esta se instaure y organice en relación con un fin compartido y cuyos logros, de alguna manera, alcancen a todos los que la conforman.

[...].

La solidaridad implica la creación de un nexo ético y común que vincula a quienes integran una sociedad política. Expresa una orientación normativa dirigida a la exaltación de los sentimientos que impulsan a los hombres a prestarse ayuda mutua, haciéndoles sentir que la sociedad no es algo externo, sino consustancial<sup>69</sup>.

Asimismo, el principio de solidaridad tiene como punto de partida el «reconocimiento de la realidad del otro y la consideración de sus problemas como no ajenos, sino susceptible de resolución con intervención de los poderes públicos y de los demás»<sup>70</sup>.

La solidaridad política tiene como objetivo «la creación de una sociedad en la que todos se consideren miembros de la misma, y resuelvan en su seno las necesidades básicas, en las que no haya saltos cualitativos en los grupos en los que los seres

<sup>66</sup> PERÉZ ROYO, Javier, *CURSO DE DERECHO CONSTITUCIONAL*, OP. cit., p. 404.

<sup>67</sup> PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio, *Lecciones de Derechos Fundamentales*, Editorial DYKINSON, Madrid, 2004, p 173.

<sup>68</sup> PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio, Op. cit., p. 178.

<sup>69</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, EXP N° 2016-2004.AA/TC, José Luis Correa Condori vs Cuarta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, Fj. 15, <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/02016-2004-AA.html> (Visitado por última vez 19 de junio de 2020).

<sup>70</sup> PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio, Op. cit., p. 178.

humanos desarrollan su vida y su actividad, en definitiva, en la que todos puedan realizar su vocación moral, como seres autónomos y libres. El objetivo a alcanzar supone llegar a aquellas personas que se encuentran en una situación más débil, más desfavorecida y más desventajosa»<sup>71</sup>.

### 3.4. La libertad constitucional.

La libertad constitucional contiene dos significados. Una, la libertad negativa; en el sentido que una persona será considerada «como libre en la medida que su conducta *no* encuentra impedimentos y *no* sufre constricciones»<sup>72</sup>. Expresión de ésta son las libertades individuales reguladas en la Constitución (Const., 1993, art. 2). La otra, la libertad positiva; en el sentido de que una persona será considerada libre en la «medida en que reconocemos que puede tomar decisiones por sí misma, que es capaz de querer, de determinar su propia voluntad en un sentido o en el otro, de escoger»<sup>73</sup>. Para el presente trabajo nos centraremos en ésta última, también llamada autonomía.

El que nuestra Constitución se inscriba en la tradición liberal democrática presupone entender al ser humano como individuo racional e independiente<sup>74</sup>. Racional en el sentido de que sus creencias «son contrastables racionalmente»<sup>75</sup>. E independiente entendido como que las pautas de valoración autocritican se basan en argumentos y evidencias examinados y consentidos racionalmente y no por la voluntad de terceros<sup>76</sup>.

Pues bien, cuando este individuo actúa de modo racional e independiente decimos que actúa con autonomía personal. Esto significa que «todos los individuos pueden elaborar libremente sus planes de vida, que pueden ser dueños de su destino, que este no puede quedar en manos de instancias extrañas a los citados individuos»<sup>77</sup>.

Por otra parte, el Tribunal Constitucional ha expresado que la autonomía es un derecho consiste en [...]decidir en los asuntos que sólo le atañen a la persona. Pero también puede afirmarse que el derecho a la autodeterminación [...] se desprende del reconocimiento de la dignidad de la

<sup>71</sup> Loc. cit.

<sup>72</sup> BOVERO, Michelangelo, *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, (Traducción de Lorenzo Córdova Vianello), Editorial Trotta, Madrid, 2002, 78.

<sup>73</sup> BOVERO, Michelangelo, Op. cit., p. 79.

<sup>74</sup> ALVAREZ, Silvina, «La autonomía personal», en la obra colectiva Elías Díaz y José Luis Colomer (eds.) *Estado, justicia, derechos*, Filosofía y pensamiento, Alianza Editorial, Madrid, 2002, p. 153 y ss.

<sup>75</sup> LAPORTA, Francisco J., *El imperio de la ley. Una visión actual*, Editorial Trotta, Madrid, 2007. P. 26.

<sup>76</sup> LAPORTA, Francisco J., p. 27.

<sup>77</sup> GONZÁLEZ AMUCHASTEGUI, Jesús. *AUTONOMÍA, DIGNIDAD Y CIUDADANÍA. Una teoría de los derechos humanos*, tirant lo blanch, Valencia, 2004, p. 374.

persona humana y del derecho general de libertad que le es inherente. Dignidad y libertad concretizadas a partir de la necesidad de poder optar libremente y sin ninguna interferencia en el acto de trascender a través de las generaciones. [...].<sup>78</sup>.

Cabe señalar que el ejercicio de la autonomía personal se hace en el marco de lo que está permitido por el ordenamiento jurídico; es decir, «de hacer lo que se debe, por tanto, o al menos aquello que se puede hacer según las propias leyes»<sup>79</sup>.

Ahora bien, la libertad constitucional – de la que hemos venido hablando - viene precedida por la libertad política que nos ha servido y nos sirve para defendernos de la opresión<sup>80</sup>, ya no sólo de la opresión poder - en abstracto; en cuanto expresión de la fuerza de un dictador o de una élite u oligarquía - sino, también, de la opresión de las desigualdades estructurales que amenazan la vida de las personas y el modelo de convivencia político-democrática.

### 3.5. El principio democrático.

Lo primero que tenemos que indicar es que el principio democrático actúa como criterio legitimador y de organización de los poderes constituidos atribuyéndole al pueblo la titularidad de este principio<sup>81</sup>.

En esta misma idea el Tribunal Constitucional ha expresado que

El principio democrático, inherente al Estado Constitucional, alude no sólo al reconocimiento de que toda competencia, atribución o facultad de los poderes constituidos emana del pueblo (principio político de soberanía popular) y de su voluntad plasmada en la Norma Fundamental del Estado (principio jurídico de supremacía constitucional), sino también a la necesidad de que dicho reconocimiento originario se proyecte como una realidad constante en la vida social del Estado, de manera tal que, a partir de la institucionalización de los cauces respectivos, cada persona, individual o colectivamente considerada, goce plenamente de la capacidad de participar

<sup>78</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, EXP N° 2005-2009-PA/TC, ONG Acción de Lucha Anticorrupción vs Ministerio de Salud, Fj. 6, <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/02005-2009-AA.html> (Visitado por última vez 21 de junio de 2020).

<sup>79</sup> BARBERIS, Mauro, *ÉTICA PARA JURISTAS* (Traducción de Álvaro Núñez Vaquero), Editorial Trotta, Madrid, 2008, p. 92.

<sup>80</sup> SARTORI, Giovanni, *LA DEMOCRACIA EN 30 LECCIONES* (Edición a cargo de Lorenza Foschini), Traducción de Alejandra Pradera, Primera Edición, DEBOLSILLO - PENGUIN RANDOM HOUSE, México, 2015, p. 68.

<sup>81</sup> BÖCKENFÖRDE, Ernest Wolfgang, *Estudios sobre el Estado de Derecho y la Democracia*, Editorial Trotta, Madrid, 2000, p.53.

de manera activa “en la vida política, económica, social y cultural de la Nación”, según reconoce y exige el artículo 2º 17 de la Constitución<sup>82</sup>.

Por otra parte, democracia con forma de gobierno alude a aquel régimen «en el que la mayoría reconoce los derechos de las minorías dado que acepta que la mayoría de hoy puede convertirse en minoría mañana y se somete a una ley que representará intereses diferentes a los suyos pero no le negará el ejercicio de sus derechos fundamentales»<sup>83</sup>.

La constitución Política del Perú establece que estamos organizados políticamente como una República democrática<sup>84</sup>

[...]inherente al Estado social y democrático de derecho, alude no sólo al reconocimiento de que toda competencia, atribución o facultad de los poderes constituidos emana del pueblo (principio político de soberanía popular) y de su voluntad plasmada en la Norma Fundamental del Estado (principio jurídico de supremacía constitucional), sino también a la necesidad de que dicho reconocimiento originario se proyecte como una realidad constante en la vida social del Estado, de manera tal que, a partir de la institucionalización de los cauces respectivos, cada persona, individual o colectivamente considerada, goce plenamente de la capacidad de participar de manera activa “en la vida política, económica, social y cultural de la Nación”, según reconoce y exige el artículo 2º, inciso 17, de la Constitución<sup>85</sup>.

---

<sup>82</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, EXP. 04677-2004-AA/TC, la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP) contra la sentencia de la Sexta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, Fj. 12, <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/04677-2004-AA.html> (Visitada por última vez el 16 de agosto de 2020).

<sup>83</sup> TOURAINE, Alain, *¿Que es la Democracia?*, Cuarta reimpresión, Segunda Edición en español, Fondo de Cultura Económica, México, 2015, p. 28.

<sup>84</sup> **Constitución Política del Perú de 1993**

**Artículo 43º.** La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana.

[...]

<sup>85</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, EXP 0003-2005-PI/TC, Más del 25% del número legal de miembros del Congreso de la República (demandantes) c. Congreso de la República (demandado), Fj. 22, <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00030-2005-AI.html> (Visitado por última vez el 14 de agosto de 2020).

### 3.5.1. Participación indirecta en los asuntos públicos.

La forma de participación en los asuntos públicos es, principalmente, a través de la representación política y para ello la Constitución reconoce a todos los ciudadanos y ciudadanas el derecho de ser elegidos y de elegir<sup>86</sup>.

Así el Tribunal Constitucional ha expresado que

[...] el referido principio [democrático] se materializa en la participación política indirecta de la ciudadanía; es decir, a través de sus representantes libremente elegidos. La democracia representativa es —como quedó dicho— el rasgo prevalente en nuestra Constitución<sup>87</sup>.

Y recientemente el Tribunal Constitucional ha señalado que

La idea de democracia representativa es el principio que articula la relación entre gobernantes y gobernados, entre representantes y representados. Este Tribunal [...], ha afirmado que “son notas distintivas de la democracia representativa, de un lado, que los representantes no son meros portavoces de sus representados, sino conformantes de un órgano con capacidad autónoma e independencia de decisión, previa deliberación; y de otro, que lo son no de simples intereses particulares (*policys*), sino generales (*politics*)”.

La democracia representativa rige nuestro sistema constitucional, y se encuentra prevista en el artículo 45 de la Constitución, el cual, en la parte pertinente, establece que “[e]l poder del Estado emana del pueblo. Quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen”. También se encuentra recogida en diversos artículos constitucionales, como el 43 (nuestro gobierno “es representativo”), el 93 (“[l]os congresistas representan a la Nación”), los artículos 110 y 111 (el Presidente de la República personifica a la Nación y es elegido por sufragio directo), los artículos 191 y 194 (elección por sufragio directo de los gobiernos regionales y locales), entre otros.

<sup>86</sup> Constitución Política del Perú de 1993

**Artículo 31.** Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos [...]. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por la ley orgánica.

<sup>87</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, EXP 0003-2005-PI/TC, Más del 25% del número legal de miembros del Congreso de la República (demandantes) c. Congreso de la República (demandado), Fj. 23, <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00030-2005-AI.html> (Visitado por última vez el 14 de agosto de 2020).

La democracia representativa que se presenta en un contexto de pluralismo, contrasta con la noción del liberalismo decimonónico, el cual enfatiza la dimensión homogénea de las sociedades. Este pluralismo ideológico, social, cultural y económico, que es la suma de intereses particulares, debe ser traducido en planteamientos políticos y jurídicos que puedan reflejarse en actuaciones estatales, a fin de hacerlos compatibles con los valores constitucionales. Para ello, es necesario un proceso de deliberación que permita tomar en cuenta esta mixtura de ideas y su compatibilidad con la Constitución<sup>88</sup>.

### 3.5.2. Participación directa en los asuntos públicos.

No obstante lo dicho, la misma Constitución reconoce otras formas de participación de los ciudadanos y ciudadanas en los asuntos públicos, tales como la remoción o revocación de autoridades, la iniciativa legislativa, el referéndum, el derecho a la consulta<sup>89</sup>.

Respecto de la participación directa de los ciudadanos y ciudadanas en los asuntos públicos, el Tribunal Constitucional indica que

Así pues, el principio democrático se materializa a través de la participación directa, individual o colectiva, de la persona como titular de una suma de derechos de dimensión tanto subjetiva como institucional (derecho de voto, referéndum, iniciativa legislativa, remoción, o revocación de autoridades, demanda de rendición de cuentas, expresión, reunión, etc.), así como en su participación asociada, a través de organizaciones orientadas a canalizar el pluralismo político. Tales organizaciones son los partidos y movimientos políticos, reconocidos en el artículo 35<sup>o</sup> de la Constitución<sup>90</sup>.

<sup>88</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, EXP. 0006-2007-PI/TC, Veinticinco por ciento (25%) del número legal de congresistas interponen demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 22.d y 37.4 del Reglamento del Congreso, modificado por el artículo 1 de la Resolución Legislativa 007-2016-2017-CR y contra el artículo 37.5 del mismo reglamento, Fj. 1, 2 y3, <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/00006-2017-AI.pdf> (Visitada por última vez el 12 de agosto de 2020).

<sup>89</sup> **Constitución Política del Perú de 1993**

**Artículo 2.** Toda persona tiene derecho:

17. A participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum.

**Artículo 31.** Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas [...].

[...]

<sup>90</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, EXP 0003-2005-PI/TC, Más del 25% del número legal de miembros del Congreso de la República (demandantes) c. Congreso de la República (demandado), Fj. 23,

#### IV. CRISIS DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA.

Históricamente la concreción del principio de igualdad política - entendida como «la igual dignidad de cada individuo como sujeto de una opinión política que debe poder contar (y debe ser contada) como cualquier otra»<sup>91</sup> - en el Perú ha sido deficitaria o ha estado en permanente crisis, así tenemos que hasta el momento no contamos con una representación congresal paritaria, o con representación indígena andina y amazónica o representación afrodescendiente o la representación de otras minorías nacionales.

Esta crisis de representación política se agrava cuando los «electores ya no se sienten representados, lo que expresan denunciando a una clase política que ya no tendría otro objetivo que su propio poder y, a veces, incluso el enriquecimiento personal de sus miembros. La conciencia de ciudadanía se debilita, ya sea porque muchos individuos [...] se sienten marginados o excluidos de una sociedad en la cual no sienten que participan, por razones económicas, políticas, étnicas o culturales»<sup>92</sup>.

A esto se suma la existencia de organizaciones políticas que no son están «al servicio de intereses sociales»<sup>93</sup> o hacen caso omiso «a las demandas de los actores sociales»<sup>94</sup> sino que buscan el beneficio sólo de los integrantes de estas organizaciones políticas; en otros casos, es la cúpula dirigencial la que se beneficia<sup>95</sup>. Ante esta situación las organizaciones políticas han seguido uno, o de modo concurrente, de estos caminos: «inclinarse hacia el lado del Estado»<sup>96</sup> haciendo que su poder se ejerza al margen de la Constitución o ganando para sí altas cuotas de poder, sobretodo de poder económico. De esto, tenemos varios ejemplos en el país<sup>97</sup>.

Este debilitamiento crónico de nuestra representación y de la convivencia política democrática ha sido objeto de golpes de estado o de ataques por parte de grupos

---

<http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00030-2005-AI.html> (Visitado por última vez el 14 de agosto de 2020).

<sup>91</sup> BOVERO, Michelangelo, *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, Editorial Trotta, Madrid, 2002, p. 52.

<sup>92</sup> TOURAINE, Alain, *¿Que es la Democracia?*, Cuarta reimpression, Segunda Edición en español, Fondo de Cultura Económica, México, 2015, p. 16.

<sup>93</sup> TOURAINE, Alain, Op. cit., p. 86.

<sup>94</sup> Op. cit., 85.

<sup>95</sup> Loc. cit.

<sup>96</sup> Op. cit., p. 85.

<sup>97</sup> Loc. cit.

fundamentalistas o han sido las oligarquías, que ejerciendo el poder imponen «sus decisiones a unos ciudadanos reducidos al papel de electores»<sup>98</sup>.

## V. NUEVAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS.

Ahora bien, esta crisis de la representación política ha permitido que las sociedades democráticas establezcan nuevas formas de participación política; no está demás señalar que estas responden a la realidad política y a la cultura democrática de cada Estado. Entre las nuevas formas de participación tenemos, por ejemplo, el presupuesto participativo, el date público francés, los mecanismos basados en el sorteo como los jurados de ciudadanos, los sondeos deliberativos, los *citizens´assembly*<sup>99</sup>, etc.

Respecto de la evolución del derecho de participación en los asuntos públicos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha indicado que

El derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, como todas las categorías jurídicas, ha evolucionado y se ha recreado con la marcha histórica y social. En efecto, entraña hoy una conceptualización que se ha ido enriqueciendo en su contenido en el tiempo transcurrido desde la aprobación de la Convención hace casi cuarenta años. Si bien en los instrumentos primigenios de la OEA, la referencia a la democracia representativa y los derechos políticos casi se agotaba en el derecho de votar y ser elegido, el texto de la Convención ya fue un paso importante en el sentido evolutivo de los derechos políticos abarcando otros componentes importantes como la naturaleza de las elecciones (“... periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores...”; art. 23.1 b).

La evolución de los últimos lustros ha desarrollado sustantivamente el concepto del derecho a la participación en la dirección de los asuntos públicos que a estas alturas es un referente que incluye un espectro muy amplio de ingredientes que puede ir desde el derecho a promover la revocatoria de autoridades elegidas, fiscalizar la gestión pública, acceder a información pública, plantear iniciativas, expresar opiniones, etc. En efecto,

<sup>98</sup> TOURAINE, Alain, *¿Que es la Democracia?*, Op. cit., p. 16.

<sup>99</sup> BOBBIO, Luigi, «Democracia y nuevas formas de participación» en BOVERO, Michelangelo y PAZÉ, Valentina (Edición de), *La democracia en nueve lecciones*, Editorial Trotta, Madrid, pp. 47 a 54.

la conceptualización amplia y general del derecho a “participar en la dirección de los asuntos públicos”, tal cual se encuentra literalmente expresado en la Convención, se ha afinado y ampliado<sup>100</sup>.

Ahora bien, el Perú no es ajeno a este proceso histórico por el cual la nueva realidad socio económica y política impone la necesidad de reinterpretar o de crear nuevos derechos fundamentales con la finalidad de garantizar la plena vigencia del modelo de convivencia democrático establecido en la Constitución.

Ante esta realidad, el Tribunal Constitucional en la sentencia de 2 de junio del presente año<sup>101</sup>, ha reconocido el derecho fundamental a la protesta que tiene su fundamento en «los principios desarrollados en el artículo 3 de la Norma Fundamental y que constituyen derechos autónomos»<sup>102</sup>.

## VI. EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA PROTESTA.

En el presente apartado justificaremos, como parte de los fundamentos del presente proyecto de ley, la ubicación del derecho fundamental a la protesta en el conjunto la estructura constitucional de los derechos fundamentales. Luego de esto, pasaremos a delimitar este derecho; es decir, ofreceremos una interpretación de esta norma iusfundamental respecto de «quienes sean sus titulares, cuál es su objeto, su contenido y también sus límites en sentido propio»<sup>103</sup>.

### 6.1. Justificación de la ubicación del derecho fundamental a la propuesta en la estructura constitucional de los derechos fundamentales.

Es importante determinar cuál es la ubicación, en la estructura constitucional de los derechos fundamentales, del derecho a la protesta. De la lectura de la Constitución

<sup>100</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Caso Yatama Vs. Nicaragua Sentencia de 23 de junio de 2005, Voto concurrente del Juez Diego García – Sayán, Fj. 12 y 13, [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_127\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf) (Visitada por última vez el 14 de agosto de 2020).

<sup>101</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, EXP. 0009-2018-PI/TC, Colegio de Abogados de Puno contra el Poder Ejecutivo, <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00009-2018-AI.pdf?fbclid=IwAR2f6Bc0ZjUdghjuxvwwXe7SGpPYRkFDcSg98ts1N514CvJUwgveWVANupc> (Visitada por última vez el 14 de agosto de 2020).

<sup>102</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, Op. cit., Fj. 59, iii).

<sup>103</sup> BASTIDA FREIJEDO, Francisco, VILLAVERDE MENÉNDEZ, Ignacio, REQUEJO RODRÍGUEZ, Paloma, PRESNO LINERA, Miguel Ángel, ALÁEZ CORRAL, Benito y FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio, *Teoría General de los Derechos Fundamentales en la Constitución Española de 1978*, Editorial Tecnos, Madrid, 2004, p. 121.

podemos identificar al menos tres posibles alternativas: una primera, incorporarlo en el numeral 17 del artículo 2 de la Constitución; una segunda, incorporarlo entre los artículos 2 y 3 de la Constitución, como artículo 2-A y, una tercera, incorporarlo en el artículo 31 de la Constitución.

Lo primero que hay que señalar es descartar la segunda opción, ya que rompe con la sistemática de la estructura de los derechos fundamentales. Respecto del numeral 17 del artículo 2 y del artículo 31 de la Constitución, hay que indicar, en primer lugar, que entre ellos hay una relación de «género a especie»<sup>104</sup> y, en segundo lugar, se deduce que la incorporación del derecho fundamental a la protesta debe hacerse en el artículo 31 de la Constitución Política del Perú.

En este sentido es significativo mencionar que el Tribunal Constitucional ha precisado que el derecho a la protesta es

[...] un derecho político, que dinamiza y robustece la democracia, se beneficia de las particularidades que la interpretación de un derecho de este tipo requiere [...]<sup>105</sup>.

## 6.2. Delimitación del derecho fundamental a la propuesta.

Antes de continuar tenemos que precisar que el derecho fundamental a la protesta se caracteriza, como todos los derechos de participación política, por ser un derecho meramente individual y sólo reconocido a las personas humanas y por ser un derecho político debido a que coadyuva a la formación de la voluntad general<sup>106</sup>.

### 6.2.1. Titularidad del derecho fundamental a la protesta.

---

<sup>104</sup> RUBIO CORREA, Marcial, EGUIGUREN PRAELI, Francisco, BERNALES BALLESTEROS, Enrique, LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Análisis de los artículos 1, 2 y 3 de la Constitución, Segunda reimpresión, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2013, p. 533.

<sup>105</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, EXP. 0009-2018-PI/TC, Colegio de Abogados de Puno contra el Poder Ejecutivo, Voto singular del Magistrado Espinoza-Saldaña Barrera Fj. 9, <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00009-2018-AI.pdf?fbclid=IwAR2f6Bc0ZjUdqhjuxvwwXe7SGpPYRkFDcSg98ts1N514CvJUwgveWVANupc> (Visitada por última vez el 14 de agosto de 2020).

<sup>106</sup> PERÉZ ROYO, Javier, *CURSO DE DERECHO CONSTITUCIONAL*, Undécima edición, Revisada y puesta al día por Manuel Carrasco Durán, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 2007, p. 405.

En principio, «la efectiva atribución constitucional»<sup>107</sup> del derecho fundamental a la protesta se reconoce a todos los ciudadanos. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha establecido como condicionante para el ejercicio de este derecho que

[...] al igual que en el caso de la limitación de los derechos a la sindicación y a la huelga realizada en el artículo 42 y 153 de la Constitución, en lo que respecta a la titularidad del derecho fundamental a la protesta que asiste a los servidores públicos, no se encuentran comprendidos los funcionarios del Estado con poder de decisión y los que desempeñan cargos de confianza o de dirección, así como los jueces y fiscales, los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, en atención básicamente al carácter esencial de los servicios que prestan<sup>108</sup>.

### 6.2.2. El objeto y contenido del derecho fundamental a la protesta.

Respecto del objeto protegido del derecho fundamental a la protesta es un *agere licere*, es decir, un poder jurídico que se otorga al titular de este derecho de expresar o protestar pública y críticamente un cuestionamiento al poder, sea este público o privado<sup>109</sup>.

El contenido de un derecho fundamental alude al «conjunto de poderes jurídicos, concebidos como facultades (por tanto, de uso discrecional y no obligatorio), mediante los que se hace valer frente a terceros el permiso o la prohibición iusfundamental garantizadas en cada derecho fundamental»<sup>110</sup>.

En este sentido, el Tribunal Constitucional ha establecido que el contenido del derecho fundamental 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 medidas (incluso normativas) por razones de tipo político, económico,

<sup>107</sup> BASTIDA FREIJEDO, Francisco, VILLAVERDE MENÉNDEZ, Ignacio, REQUEJO RODRÍGUEZ, Paloma, PRESNO LINERA, Miguel Ángel, ALÁEZ CORRAL, Benito y FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio, Op. cit., p. 85.

<sup>108</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, EXP. 0009-2018-PI/TC, Colegio de Abogados de Puno contra el Poder Ejecutivo, Fj. 81, <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00009-2018-AI.pdf?fbclid=IwAR2f6Bc0ZjUdghjuxvwwXe7SGpPYRkFDcSg98ts1N514CvJUwgveWVANupc> (Visitada por última vez el 15 de agosto de 2020).

<sup>109</sup> BASTIDA FREIJEDO, Francisco, VILLAVERDE MENÉNDEZ, Ignacio, REQUEJO RODRÍGUEZ, Paloma, PRESNO LINERA, Miguel Ángel, ALÁEZ CORRAL, Benito y FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio, Op. cit., p. 103 y ss.

<sup>110</sup> Op. cit., p. 108.

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<sup>111</sup>.

### 6.2.3. Límites al derecho fundamental a la protesta.

Los límites a los derechos fundamentales expresan aquellas conductas que no son protegidas por protegidas o no forman parte del objeto del derecho fundamental. Por otra parte, los límites pueden ser internos, lógicos o inmanentes y positivos<sup>112</sup>.

Por su parte, el Tribunal Constitucional ha mencionado que con relación a los límites del derecho fundamental a la protesta

[...], debe tenerse presente que, como todo derecho fundamental, el derecho a la protesta no es un derecho absoluto o ilimitado. Así, los límites de este derecho se desprenden de la prohibición de vaciar de contenido otros derechos, principios y reglas constitucionales<sup>113</sup>.

Con ocasión de este tema, el Tribunal Constitucional ha señalado que no forma parte del contenido constitucionalmente protegido del derecho fundamental aquellas conductas que se valen del

[...] uso de la violencia como fin o mecanismo de la protesta, como tampoco el uso de armas ni la promoción de la discriminación por los motivos prohibidos en el artículo 2 inciso de la Constitución o por motivos de cualquier otra índole<sup>114</sup>.

<sup>111</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, EXP. 0009-2018-PI/TC, Colegio de Abogados de Puno contra el Poder Ejecutivo, Fj. 82, <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00009-2018-AI.pdf?fbclid=IwAR2f6Bc0ZjUdqhjuxvwwXe7SGpPYRkFDcSg98ts1N514CvJUwgyeWVANupc> (Visitada por última vez el 15 de agosto de 2020).

<sup>112</sup> BASTIDA FREIJEDO, Francisco, VILLAVERDE MENÉNDEZ, Ignacio, REQUEJO RODRÍGUEZ, Paloma, PRESNO LINERA, Miguel Ángel, ALÁEZ CORRAL, Benito y FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio, Op. cit., p. 120 y ss.

<sup>113</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, EXP. 0009-2018-PI/TC, Colegio de Abogados de Puno contra el Poder Ejecutivo, Fj. 83, <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00009-2018-AI.pdf?fbclid=IwAR2f6Bc0ZjUdqhjuxvwwXe7SGpPYRkFDcSg98ts1N514CvJUwgyeWVANupc> (Visitada por última vez el 15 de agosto de 2020).

<sup>114</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, Op. cit., Fj. 84.

Por otra parte, los límites en sentido propio o externos son aquellos que son impuestos por el legislador, previamente habilitados por la Constitución<sup>115</sup>. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha señalado que

[...], toda regulación y eventual limitación del derecho fundamental a la protesta se deberá hacer a través de una ley en sentido formal o, en su defecto, por medio de una norma que satisfaga la reserva de acto legislativo, garantizando de este modo los principios de generalidad e igualdad de trato. Y es que, como se sostuvo en la Sentencia 0005-2013-PI/TC, fundamento 13, “cualquier regulación que importe una restricción en los derechos fundamentales debe ser llevada a cabo a través de una norma general y no de fuentes de igual jerarquía que no cumplan los requisitos de aquella, o de normas de inferior jerarquía”<sup>116</sup>.

Finalmente, la doctrina ha señalado que las limitaciones a este derecho se pueden hacer a partir de lo que denominan las «regulaciones de tiempo, lugar y modo»<sup>117</sup>. Además, cabe precisar que «cualquier tipo de regulación de “tiempo, lugar y modo” debe hacerse de forma tal de no socavar el derecho de fondo en juego»<sup>118</sup>.

#### 6.2.4. Definición del derecho fundamental a la protesta.

Luego de haber establecido la titularidad, el objeto y contenido así como los límites del derecho fundamental a la protesta podemos definirlo como aquel

[...] derecho que asiste a toda persona que mantiene una posición crítica frente al poder, sea este último público o privado, todo ello sobre la base de aspiraciones legítimas de quienes protestan y siempre que se respete la legalidad conforme al orden fundamental. Y es que la expresión de la crítica pública en democracia, así como el proceso de su elaboración y la construcción del pensamiento crítico son fundamentales para la comunidad política<sup>119</sup>.

<sup>115</sup> BASTIDA FREIJEDO, Francisco, VILLAVERDE MENÉNDEZ, Ignacio, REQUEJO RODRÍGUEZ, Paloma, PRESNO LINERA, Miguel Ángel, ALÁEZ CORRAL, Benito y FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio, Op. cit., p. 129.

<sup>116</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, EXP. 0009-2018-PI/TC, Colegio de Abogados de Puno contra el Poder Ejecutivo, Fj. 86, <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00009-2018-AI.pdf?fbclid=IwAR2f6Bc0ZjUdqhjuXvVwXe7SGpPYRkFDcSg98ts1N514CvJUWgyeWVANupc> (Visitada por última vez el 15 de agosto de 2020).

<sup>117</sup> GARGARELLA, Roberto, «El Derecho frente a la protesta social» en GARGARELLA, Roberto (Coordinador), *Teoría y Crítica del Derecho Constitucional*, Tomo II, Derechos, primera edición Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2008, p. 834.

<sup>118</sup> GARGARELLA, Roberto, Op. cit., p. 835.

<sup>119</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, EXP. 0009-2018-PI/TC, Colegio de Abogados de Puno contra el Poder Ejecutivo, Fj. 74, <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00009-2018-AI.pdf?fbclid=IwAR2f6Bc0ZjUdqhjuXvVwXe7SGpPYRkFDcSg98ts1N514CvJUWgyeWVANupc> (Visitada por última vez el 15 de agosto de 2020).

O como aquel derecho que

[...] protege todas aquellas situaciones, independientemente de que eventualmente puedan además resultar amparadas o no de manera concurrente por tales derechos, en las que se haga o busque hacer público un cuestionamiento de tipo político, económico, social, cultural, laboral, ambiental o de cualquier otra índole, amparados por la Constitución en sentido material, motivado por un animus identificable de cambio del estado de cosas imperante, a nivel local, regional, nacional, internacional o global, al margen de si ello se hace individual o colectivamente y de los medios o espacios que se utilicen, siempre que el fin sea legítimo y se respete la legalidad conforme al orden constitucional, quedando fuera del ámbito de protección de este derecho la incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia<sup>120</sup>.

#### 6.4. Función del derecho a la protesta.

El derecho a la protesta

*«tiene como función democrática llamar la atención de las autoridades y de la opinión pública sobre una problemática específica y sobre las necesidades que ciertos sectores, en general minoritarios, para que sean tenidos en cuenta por las autoridades»<sup>121</sup>.*

#### 6.5. Las obligaciones del estado respecto del derecho fundamental a la protesta.

El derecho a la protesta impone al Estado peruano, entre otras, las siguientes obligaciones:

- La obligación de no injerencia o interferencia del ejercicio del derecho a la protesta<sup>122</sup>. En este punto interesa mencionar que el Estado a través de la

<sup>120</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, EXP. 0009-2018-PI/TC, Colegio de Abogados de Puno contra el Poder Ejecutivo, Fj. 90, <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00009-2018-AI.pdf?fbclid=IwAR2f6Bc0ZjUdqhjuxvwwXe7SGpPYRkFDcSg98ts1N514CvJUWgveWVANupc> (Visitada por última vez el 15 de agosto de 2020).

<sup>121</sup> CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia C- 009/18, Fj. 41, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-009-18.htm#:~:text=C%2D009%2D18%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia&text=Los%20derechos%20a%20la%20reuni%C3%B3n,a%20la%20libertad%20de%20expresi%C3%B3n>. (Visitada por última vez el 16 de agosto de 2020).

<sup>122</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, EXP. 0009-2018-PI/TC, Colegio de Abogados de Puno contra el Poder Ejecutivo, Fj. 79, <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00009-2018->

Policía Nacional, no puede hacer uso de la fuerza de modo indiscriminado y con la excusa proteger al personal policial y a otros ciudadanos. En estas circunstancias no tiene que «reprimir indiscriminadamente a todos los que participan de la protesta por cuanto la responsabilidad penal es individual y la participación en actos o manifestaciones de protesta constituye un derecho, aun cuando sus pretensiones, reivindicaciones o consignas pudieran resultar profundamente cáusticas o desagradables para otros sectores»<sup>123</sup>. Finalmente, cabe mencionar que para coadyuvar en el cumplimiento de esta obligación, el Estado debe derogar la Ley 31012, Ley de Protección Policial, ya que regula el uso de las armas por parte de la Policía Nacional en contravención del ordenamiento constitucional.

- Obligación «de protección del derecho ante la obstaculización proveniente de terceros»<sup>124</sup>.
- La obligación «de promover las condiciones para resolver los conflictos»<sup>125</sup>.
- La obligación «de reparar el derecho ante su violación»<sup>126</sup>.
- La obligación de regular y limitar el «derecho fundamental a la protesta se deberá hacer a través de una ley en sentido formal o, en su defecto, por medio de una norma que satisfaga la reserva de acto legislativo, garantizando de este modo los principios de generalidad e igualdad de trato»<sup>127</sup>.

## **6.6. Sobre la fórmula legal de la proposición de ley.**

Sobre el particular cabe mencionar que para la redacción de la fórmula legal se tuvo presente el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el actual artículo 31 de la Constitución.

La nueva redacción organiza, a nuestro entender, de mejor manera el artículo 31 de la Constitución. En el numeral primero se regula el derecho a participar en los

---

[Al.pdf?fbclid=IwAR2f6Bc0ZjUdghjuxvwwXe7SGpPYRkFDcSg98ts1N514CvJUwgveWVANupc](#) (Visitada por última vez el 15 de agosto de 2020).

<sup>123</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, Po. Cit., Fj. 85.

<sup>124</sup> Op. cit., Fj. 79.

<sup>125</sup> Loc. cit.

<sup>126</sup> Loc. cit.

<sup>127</sup> Op. cit., Fj. 86.

asuntos públicos, ya sea de modo indirecto, a través de los representantes, o directo. En el numeral segundo se regula el derecho a ser elegidos y a elegir, derechos que se corresponden con la democracia representativa, que como ya dijimos, es la forma principal en que se expresa el principio democrático.

En el numeral tercero se regula el derecho a la protesta que es una forma de democracia directa. Además se menciona que dicho derecho se ejerce conforme al orden público constitucional. Esto significa que se ejercerá conforme a la Constitución, los instrumentos internacionales de Derechos Humanos ratificados por el Estado peruano y a la ley. El desarrollo de estas ideas se puede encontrar a lo largo de la presente exposición de motivos.

Finalmente, el numeral cuarto, regula otras formas de participación en los asuntos públicos como son el referéndum, iniciativa legislativa, la remoción o revocación de autoridades y la demanda de rendición de cuentas.

## **VII. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA QUE SE PROPONE SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL.**

La presente proposición de ley de reforma constitucional plantea la modificación de la Constitución Política del Perú cambiando el artículo 31 de la Constitución Política del Perú referido a los derechos políticos. Cabe señalar que esta reforma se plantea para dar respuesta y protección a las nuevas exigencias sociales respecto de ampliar los mecanismos de participación de los ciudadanos y ciudadanas en los asuntos públicos.

## **VIII. ANALISIS COSTO BENEFICIO.**

### **8.1. Contexto de la iniciativa.**

Históricamente la concreción del principio de igualdad política - entendida como «la igual dignidad de cada individuo como sujeto de una opinión política que debe poder contar (y debe ser contada) como cualquier otra»<sup>128</sup> - en el Perú ha sido deficitaria

---

<sup>128</sup> BOVERO, Michelangelo, *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, Editorial Trotta, Madrid, 2002, p. 52.

o ha estado en permanente crisis, así tenemos que hasta el momento no contamos con una representación congresal paritaria, o con representación indígena andina y amazónica o representación afrodescendiente o la representación de otras minorías nacionales.

Esta crisis de representación política se agrava cuando los «electores ya no se sienten representados, lo que expresan denunciando a una clase política que ya no tendría otro objetivo que su propio poder y, a veces, incluso el enriquecimiento personal de sus miembros. La conciencia de ciudadanía se debilita, ya sea porque muchos individuos [...] se sienten marginados o excluidos de una sociedad en la cual no sienten que participan, por razones económicas, políticas, étnicas o culturales»<sup>129</sup>.

A esto se suma la existencia de organizaciones políticas que no son «al servicio de intereses sociales»<sup>130</sup> o hacen caso omiso «a las demandas de los actores sociales»<sup>131</sup> sino que buscan el beneficio sólo de los integrantes de estas organizaciones políticas; en otros casos, es la cúpula dirigenal la que se beneficia<sup>132</sup>. Ante esta situación las organizaciones políticas han seguido uno, o de modo concurrente, de estos caminos: «inclinarse hacia el lado del Estado»<sup>133</sup> haciendo que su poder se ejerza al margen de la Constitución o ganando para sí altas cuotas de poder, sobretodo de poder económico. De esto, tenemos varios ejemplos en el país<sup>134</sup>.

Este debilitamiento crónico de nuestra representación y de la convivencia política democrática ha sido objeto de golpes de estado o de ataques por parte de grupos fundamentalistas o han sido las oligarquías, que ejerciendo el poder imponen «sus decisiones a unos ciudadanos reducidos al papel de electores»<sup>135</sup>.

## **8.2. El objetivo de la propuesta.**

Hay que indicar, de manera general, que el objetivo de esta proposición legislativa es elevar a rango constitucional nuevas formas de participación en los asuntos públicos. En particular, es constitucionalizar el derecho fundamental a la protesta.

---

<sup>129</sup> TOURAINE, Alain, *¿Que es la Democracia?*, Cuarta reimpresión, Segunda Edición en español, Fondo de Cultura Económica, México, 2015, p. 16.

<sup>130</sup> TOURAINE, Alain, Op. cit., p. 86.

<sup>131</sup> Op. cit., 85.

<sup>132</sup> Loc. cit.

<sup>133</sup> Op. cit., p. 85.

<sup>134</sup> Loc. cit.

<sup>135</sup> Op. cit., p. 16.

### 8.3. El contenido de los cambios.

El ordenamiento jurídico peruano tendría un cambio sustantivo, ya que la presente proposición de ley busca modificar la Constitución vigente para ir consolidando y actualizando el derecho a la participación en los asuntos públicos «que constituyen garantías institucionales de la democracia, en atención a la relación directa con su estabilidad y consolidación»<sup>136</sup>.

### 8.4. Identificación de actores.

Con la aprobación de esta reforma constitucional tanto los ciudadanos y las ciudadanas verían involucrados en la consolidación del derecho a participar en los asuntos públicos.

### 8.5. Impacto de la proposición de ley.

La aprobación de la presente proposición de ley tiene un impacto positivo tanto en el Estado, la ciudadanía. El Estado, porque al garantizar la plena vigencia del derecho fundamental a la protesta podrá saber de antemano cuáles son sus límites legales respecto de este derecho. Los ciudadanos y ciudadanas podrán tener garantizada su posición crítica frente al poder del público o privado.

En cuanto a los costos económicos respecto de los conflictos sociales «existe muy poca información acerca de los [mismos] y, menos aún, de los sociales e institucionales»<sup>137</sup>. Asimismo, lo «cierto es que en la actualidad no existen herramientas de medición que contribuyan a realizar un seguimiento de los costos que los conflictos sociales están generando [...]; además de aquellos que impactan en la legitimidad institucional y política»<sup>138</sup>.

De lo expresado se puede deducir que el impacto económico será, potencialmente, beneficioso, ya que, la reforma constitucional para incorporar el derecho a la

<sup>136</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, EXP. 0009-2018-PI/TC, Colegio de Abogados de Puno contra el Poder Ejecutivo, Fj. 70, <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00009-2018-AI.pdf?fbclid=IwAR2f6Bc0ZjUdqhjuxvwwXe7SGpPYRkFDcSg98ts1N514CvJUwgyeWVANupc> (Visitada por última vez el 15 de agosto de 2020).

<sup>137</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO, *Los Costos del Conflicto Social. Una aproximación metodológica a las dimensiones económicas, sociales e institucionales del conflicto social en el Perú*, Primera edición, Lima, 2019, p. 7; <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/05/Informe-de-adjunt%C3%ADa-N%C2%BA-001-2019-DP-APCSG-Los-costos-del-conflicto-social.pdf> (Visitada por última vez el 26 de agosto de 2020).

<sup>138</sup> Loc. cit.



**YVAN QUISPE APAZA**

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año de Universalización de la salud”*

protesta puede impulsar estudios no sólo jurídicos sino, también, de tipo económico, sociológico, antropológico, politológico, etc. Que podrían coadyuvar a consolidar una institucionalidad pública en el manejo del conflicto social y en la reducción de los impactos económicos.

## **IX. VINCULACIÓN DEL PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL CON EL ACUERDO NACIONAL.**

La presente proposición de ley de reforma constitucional está vinculada con el objetivo de Democracia y Estado de Derecho y con las Políticas Públicas de Fortalecimiento del Régimen Democrático y del Estado de Derecho y de Democratización de la Vida Política y Fortalecimiento del Sistema de Partidos del Acuerdo Nacional<sup>139</sup>.

---

<sup>139</sup> ACUERDO NACIONAL, <http://acuerdonacional.pe/> (Visitada por última vez el 16 de agosto de 2020).