

DE ESPECTADORES A PROTAGONISTAS

Apuntes sobre la protesta social en el Estado constitucional

GONZALO PALAO QUIROZ

DE ESPECTADORES
A PROTAGONISTAS

Apuntes sobre la protesta social en el
Estado constitucional

Palestra Editores
Lima – 2024

340 P19	Palao Quiroz, Gonzalo De espectadores a protagonistas. Apuntes sobre la protesta social en el Estado Constitucional / Gonzalo Palao Quiroz; 1a ed. - Lima: Palestra Editores; 2024. 272 p.; 14.5 x 20.5 cm. (Tesis & Monografías en Derecho) D. L. 2023-XXXX ISBN: 978-612-325-XXX-X 1. Derecho 2. Derechos civiles 3. Democracia 4. Defensa de los derechos humanos 5. Conflicto social
------------	---



Comité de Dirección

Samuel Abad Yupanqui, Alfredo Bullard González, Gorki Gonzales Mantilla, César Landa Arroyo, Juan Morales Godo †, Carlos Caro Coria.

Editor

Pedro P. Grández Castro

DE ESPECTADORES A PROTAGONISTAS

Apuntes sobre la protesta social en el Estado constitucional

GONZALO PALAO QUIROZ

Primera edición: abril 2024

© 2024: GONZALO PALAO QUIROZ

© 2024: PALESTRA EDITORES S. A. C

Plaza de la Bandera 125 Lima 21 - Perú

Teléfonos: (511) 6378902 / 6378903

palestra@palestraeditores.com / www.palestraeditores.com

IMPRESIÓN Y ENCUADERNACIÓN:

GRÁNDEZ GRÁFICOS S. A. C.

Mz. E Lt. 15 Urb. Santa Rosa de Lima - Los Olivos

Abril, 2024

Diagramación:

Raúl Alonso Morales Herrera

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2023-00000

ISBN: 978-612-325-XXX-X

Tiraje: 500 ejemplares

Impreso en el Perú | Printed in Peru

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS. QUEDA PROHIBIDA LA REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL DE ESTA OBRA, BAJO NINGUNA FORMA O MEDIO, ELECTRÓNICO O IMPRESO, INCLUYENDO FOTOCOPIADO, GRABADO O ALMACENADO EN ALGÚN SISTEMA INFORMÁTICO, SIN EL CONSENTIMIENTO POR ESCRITO DE LOS TITULARES DEL COPYRIGHT.

*A Gonzalo y Ana, por su amor incondicional y presente,
y a Ruth, por ser espiral de luz y mañana.*

“Así, por la mirada, experimento al prójimo concretamente como sujeto libre y consciente que hace que haya un mundo [...]. Y la presencia sin intermediario de este sujeto es la condición necesaria de todo pensamiento que yo intente formar sobre mí mismo. El prójimo es ese yo mismo del que nada me separa, nada absolutamente excepto su pura y total libertad, es decir, esa indeterminación de sí mismo que sólo él ha de ser por y para sí”.

JEAN-PAUL SARTRE

Índice general

§ PREFACIO	13
§ INTRODUCCIÓN	17
§ CAPÍTULO 1	
De la teoría de la democracia a la protesta social	27
1. Participación y representación: los dos pilares de la teoría de la democracia	29
1.1. La participación de la ciudadanía en el gobierno: el nacimiento de la democracia	31
1.1.1. La democracia ateniense.....	31
1.1.2. Marsilio de Padua y las ciudades-república italianas	34
1.1.3. Rousseau y la voluntad general del pueblo	38
1.2. La representación de la ciudadanía en el gobierno: la expansión de la democracia	41
1.2.1. Influencia del pensamiento liberal de Hobbes y Locke en la idea de representación	41
1.2.2. Madison y las facciones confrontadas	46
1.2.3. Sieyès y la representación indirecta	48
1.2.4. J. S. Mill y el surgimiento de la democracia representativa	49
1.2.5. Consolidación del sistema de partidos políticos en el siglo XX	51

1.2.6. Weber y Schumpeter, los ideólogos del elitismo competitivo	53
1.2.7. Manin y la representación en la actualidad	59
2. Las trampas de la representación	63
2.1. Los partidos políticos se muestran insensibles a la ciudadanía... 65	
2.2. Los representantes gozan de una independencia absoluta..... 66	
2.3. Inestabilidad partidaria, transfuguismo y “vientres de alquiler” 68	
2.4. Partidos políticos susceptibles a la presión de los grupos de interés..... 70	
2.5. Exclusión de las minorías vulnerables..... 72	
2.6. Aparición de outsiders..... 73	
2.7. Ciudadanos desconfiados de las organizaciones tradicionales y desinformados respecto a los asuntos públicos	74
3. Comprensión procesal de la democracia y la revalorización de la participación política de los ciudadanos..... 75	
3.1. Comprensión procesal de la democracia: un régimen político liado entre la democratización y la desdemocratización	76
3.2. Revalorización de la participación política	81
3.2.1. Reabrir las vetas de la participación en un contexto de crisis de representatividad.....	82
3.2.2. ¿Cómo debe comprenderse la participación en nuestras sociedades contemporáneas?	83
3.2.3. Los efectos beneficiosos de la participación política	84
3.2.4. Complementariedad con la representatividad	86
3.2.5. Participación institucional y no institucional.....	87
4. La protesta social y su carácter democrático	89
4.1. ¿Cómo entender la protesta social?.....	90
4.2. Los repertorios de la protesta social	94
4.3. Los efectos de la protesta en los participantes	97
4.4. La cuestión de la aparición de violencia en contextos de protesta social.....	99
4.5. La protesta social como herramienta para la democratización	102

§ CAPÍTULO 2

La protesta social como expresión democrática desde el estudio de las manifestaciones contra el Régimen Laboral Juvenil..... 109

1. Situación política y social en la que se gestó la protesta social contra el Régimen Laboral Juvenil 111
 - 1.1. Crisis de representatividad y malestar democrático en el Perú.....111
 - 1.2. Irrupción de la protesta social como herramienta de participación política de la ciudadanía en el Perú: experiencias previas a la protesta contra el Régimen Laboral Juvenil 119
2. Régimen Laboral Juvenil, un asunto de élites 123
 - 2.1. Antecedentes al Régimen Laboral Juvenil 123
 - 2.2. Proceso de diseño y emisión del Régimen Laboral Juvenil 126
 - 2.3. Contenido de la Ley N.º 30288, Ley que promueve el acceso de Jóvenes al Mercado Laboral y a la Protección Social 128
3. Estallido de protesta y derogación del Régimen Laboral Juvenil 131
 - 3.1. Coordinadora #18D y Las Zonas: autoorganización ciudadana y edificación del movimiento 135
 - 3.2. Acciones de protesta: cinco multitudinarias marchas contra el Régimen Laboral Juvenil 142
 - 3.2.1. Primera marcha #18D 144
 - 3.2.2. Segunda marcha #22D 148
 - 3.2.3. Tercera marcha #29D 152
 - 3.2.4. Cuarta marcha #15E 156
 - 3.2.5. Quinta marcha #26E y la derogatoria de la Ley N.º 30288 160
4. La protesta social como herramienta de democratización del régimen político peruano 162
5. Criminalización de la protesta contra el Régimen Laboral Juvenil. 166

§ CAPÍTULO 3

La protesta social y su configuración constitucional 173

1. Estado constitucional y su aplicación metodológica 175
2. Protección iusfundamental de la protesta social 179

2.1. Derecho a la participación política y la capacidad de la protesta social de influir en los asuntos públicos.....	181
2.1.1. Reconocimiento regional y universal del derecho humano a la participación política.....	181
2.1.2. Reconocimiento constitucional del derecho fundamental a la participación política	183
2.1.3. La protesta social en el ámbito de protección del derecho fundamental a la participación política	187
2.2. Derecho de reunión y el despliegue de las acciones de protesta en el espacio público.....	190
2.2.1. Reconocimiento regional y universal del derecho humano de reunión	190
2.2.2. Reconocimiento constitucional del derecho fundamental de reunión	193
2.2.3. La protesta social en el ámbito de protección del derecho fundamental de reunión.....	195
2.3. Derecho a la libertad de expresión y la propiedad comunicativa que guarda la protesta social.....	198
2.3.1. Reconocimiento regional y universal del derecho humano a la libertad de expresión.....	198
2.3.2. Reconocimiento constitucional del derecho fundamental a la libertad de expresión	205
2.3.3. La protesta social en el ámbito de protección del derecho fundamental a la libertad de expresión	207
3. ¿Hacia un derecho fundamental autónomo a la protesta social? ...	212
4. Garantías constitucionales para proteger el derecho de los ciudadanos a protestar: del recurso judicial efectivo al proceso constitucional	217
4.1. <i>Habeas corpus</i>	220
4.2. Acción de amparo	224
4.3. Acción de inconstitucionalidad.....	228
§ CONCLUSIONES	231
§ BIBLIOGRAFÍA.....	241
§ ANEXOS.....	265

§ Prefacio

La presente obra que publica Palestra Editores recoge casi en su totalidad la tesis que sustenté el 2019 para obtener el título de abogado en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Naturalmente, su publicación ha requerido de algunos ajustes necesarios, como modificar títulos, atenuar ciertos excesos en la redacción y actualizar los últimos acápite para recoger los cambios legislativos y jurisprudenciales que han tenido lugar desde el 2019.

Quisiera decir que el tiempo transcurrido desde entonces no ha pasado en vano. Más que distanciarme del texto, el tiempo y el acontecer político del país y la región me han acercado a las ideas e intuiciones esbozadas en este trabajo. Siguiendo la misma línea de investigación, donde convergen la teoría de la democracia y la teoría constitucional, he publicado algunos artículos y brindado ponencias tratando el tema de los mecanismos de participación que tiene la ciudadanía para incidir en el ejercicio del poder —o lo que entiendo como las formas de democratización de un régimen político—. Si bien esto podría llevarme a realizar enmiendas y ampliaciones sustantivas a la obra, me he inclinado a mantener su forma original. No porque no haya hecho un escrutinio crítico de estas ideas, sino porque al reexaminarlas a la luz de otros

eventos de protesta he advertido que los planteamientos presentados en el trabajo se sostienen; al menos metodológicamente la estructura del trabajo proporciona un marco razonable para comprender ciertas dinámicas de la movilización ciudadana, el papel que desempeña el derecho y el que *debería* desempeñar. Por esta razón, he preferido evitar cualquier riesgo de trastocar lo que considero adecuadamente enfocado. Por lo demás, esto se ve reforzado por la convicción de que el proyecto no se agota en un trabajo y, más bien, se va perfeccionando y complementando de un texto al siguiente.

La democracia peruana atraviesa tiempos recios. Ello nos exhorta a preguntarnos si es posible una vida democrática plena en el Perú. Para quienes —con ingenuidad pertinaz— creemos que sí, es una obligación allanar el camino atendiendo, como mínimo, a las siguientes problemáticas. En primer término, venimos siendo testigos de una coalición entre las élites representantes que actúa de espaldas a la ciudadanía, que articula políticas y reformas para favorecer agendas propias y desconoce cualquier tipo de *accountability*. En segundo término, observamos un aislamiento de la ciudadanía. Ante la desafección y descrédito de la clase política, se ha producido un repliegue a la vida privada, acompañado, en muchos casos, de una indiferencia que bordea el cinismo. Paradójicamente, este retraimiento es una trampa. La retirada de la vida pública tiene como principal efecto ceder espacio para que operen impunemente quienes ostentan el poder, una vez que han ganado influencia sobre los mecanismos de control institucional. En este escenario, es la ciudadanía la que debería interceder para generar un contrapeso a través de mecanismos de participación no institucional. Sin embargo, esto nos lleva a una tercera problemática, que es el uso de la violencia estatal contra aquellos ciudadanos que deciden interpelar al Estado y sus autoridades. Como apuntara Pásara hace más de tres décadas, el uso de la violencia constituye una negación de la democracia. La vía de la coacción y la fuerza supone una renuncia a la vía del dialogo, del acercamiento y del arreglo político en pro de la confluencia pacífica

de las fuerzas sociales y políticas. Frente a ello, se hace imperativo reconocer que el riesgo y la real amenaza no es la protesta en sí misma, sino su radicalización, que se alimenta y promueve si es que se cortan las vías por las que la ciudadanía busca canalizar sus legítimas demandas.

Este esfuerzo de pensar la democracia más allá del ritualismo electoral no habría sido posible sin el rigor y aliento constante de Antonio Peña Jumpa que, como asesor, colaboró en la materialización del proyecto. La investigación tampoco hubiera seguido este rumbo sin Gorki Gonzáles Mantilla que desde el curso de Metodología de Investigación me animó a repensar el derecho y a enfocar el proyecto desde una perspectiva crítica. Fue importante, también, el soporte económico brindado por el Vicerrectorado de Investigación de la PUCP y la Dirección Académica de Responsabilidad Social de la PUCP, que me permitió tener el tiempo y espacio necesarios para avanzar gran parte de la investigación. A todos ellos mi más sincero agradecimiento.

Lima, marzo de 2024