



# ANÁLISIS DE SENTENCIAS SOBRE EL DERECHO A LA PROTESTA Y LA CRIMINALIZACIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y AMBIENTALES EN EL PERÚ





## **ANÁLISIS DE SENTENCIAS SOBRE EL DERECHO A LA PROTESTA Y LA CRIMINALIZACIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y AMBIENTALES EN EL PERÚ.**

### **Red Muqui**

Av. Del Río 211, Pueblo Libre, Lima - Perú | Teléfono: (+511) 6358405  
muqui@muqui.org / www.muqui.org

Primera edición, 2026

N° de ejemplares: 500

**Autor:** Helio Néstor Cruz Chuchullo

**Secretaria Ejecutiva de Red Muqui:** Lilian Oscoco Abarca

### **Área de Incidencia Político – Legal:**

- Gladys Huamán Gora

- Beatriz Córtez Sánchez

**Diseño y diagramación:** Jannet Romero Mancisidor

**ISBN:** XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú **N° 2026-04638**

Se terminó de imprimir en mayo de 2026

# ÍNDICE

<b>CAPÍTULO I:</b>	
<b>MARCO NORMATIVO NACIONAL DE LA PROTESTA Y LA CRIMINALIZACIÓN</b>	<b>13</b>
<b>1.1. Derecho a la protesta en el orden constitucional peruano</b>	<b>14</b>
<b>1.2. Marco normativo penal y pautas de interpretación restrictiva frente a la protesta</b>	<b>16</b>
<b>1.3. Tipos penales, vías de judicialización y riesgos de uso expansivo frente a la protesta</b>	<b>18</b>
1.3.1. Delitos vinculados al transporte y al funcionamiento de servicios públicos	
a. Entorpecimiento al funcionamiento del transporte y de determinados servicios públicos	
b. Colaboración al delito de entorpecimiento al funcionamiento del transporte y de determinados servicios públicos	
1.3.2. Delitos contra la tranquilidad pública	
a. Disturbios	
b. Delito de grave perturbación de la tranquilidad pública	
c. Colaboración al delito de disturbios	
d. Apología	
e. Apología del delito de terrorismo	
1.3.3. Delitos contra los poderes del Estado y el orden constitucional invocados en contextos de protesta	
a. Motín	
1.3.4. Delitos que reconducen la protesta hacia coacción, privación de libertad u obtención indebida	
a. Coacción	
b. Secuestro	
c. Extorsión	
1.3.5. Delitos contra la administración pública y la autoridad	
a. Violencia contra la autoridad para obligarle a algo	
b. Violencia contra la autoridad para impedir el ejercicio de sus funciones	
c. Formas agravadas	
d. Resistencia o desobediencia a la autoridad	
1.3.6. Delitos patrimoniales y de control territorial utilizados en conflictos socioambientales y de defensa del territorio	
a. Usurpación	
b. Formas agravadas del delito de usurpación	
c. Daño simple	
d. Formas agravadas del daño	
e. Hurto simple	
f. Forma agravada del hurto	
g. Robo	
h. Forma agravada del delito de robo	

<b>1.4. Acción privada, querrela y efecto de silenciamiento</b>	<b>32</b>
1.4.1. Delitos contra el honor y uso de querellas para desacreditar y silenciar a. Difamación	
<b>1.5. Cuadro de modificaciones normativas y aumento de severidad penal</b>	<b>35</b>
1.5.1. Nota metodológica	
1.5.2. Cuadro general de síntesis	
1.5.3. Delitos contra la tranquilidad o paz pública: evolución normativa y expansión del ámbito punitivo	
1.5.4. Delitos que reconducen la protesta hacia la afectación de la libertad personal o la obtención indebida	
1.5.5. Delitos contra la autoridad y la administración pública	
1.5.6. Delitos patrimoniales y de control territorial	
<b>1.6. Marco institucional del Ministerio Público para la prevención de la criminalización de personas defensoras</b>	<b>58</b>
<b>1.7. Seguridad, orden público y estado de emergencia en contextos de conflictividad social</b>	<b>61</b>

<b>CAPÍTULO II: MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL Y SUPRANACIONAL</b>	<b>67</b>
<b>2.1. Sistema Interamericano: protesta, uso de la fuerza, personas defensoras y criminalización</b>	<b>68</b>
<b>2.2. Sistema universal: Naciones Unidas y estándares sobre personas defensoras de derechos humanos y ambientales</b>	<b>69</b>
<b>2.3. Bloque de constitucionalidad y control de convencionalidad en el Perú</b>	<b>71</b>
<b>2.4. Acuerdo de Escazú y protección de personas defensoras en asuntos ambientales</b>	<b>73</b>
<b>2.5. Instrumentos sobre pueblos indígenas, territorio, consulta previa y participación</b>	<b>74</b>

# ÍNDICE

## **CAPÍTULO III: LA PROTESTA Y SU CRIMINALIZACIÓN EN LA JURISPRUDENCIA 77**

### **3.1. CASOS DE CRIMINALIZACIÓN DE LA PROTESTA EN CONTEXTOS DE CONFLICTIVIDAD SOCIOAMBIENTAL 78**

- 3.1.1. Caso Andoas – Loreto (Exp. N.º 109-2008)
- 3.1.2. Caso Aymarazo – Puno (Exp. N.º 682-2011)
- 3.1.3. Caso Anabi Llusco – Cusco (Exp. N.º 2695-2018)
- 3.1.4. Caso Cotabambas – Las Bambas (Exp. N.º 253-2015)
- 3.1.5. Caso Cotabambas – Las Bambas (Exp. N.º 41-2016-40)
- 3.1.6. Caso Baguazo – Amazonas (Exp. N.º 194-2009)
- 3.1.7. Caso Tía María – Arequipa (Exp. N.º 2545-2015)

### **3.2. LITIGIOS CONSTITUCIONALES EN ESCENARIOS DE PROTESTA: LIBRE TRÁNSITO, ABSTENCIONES Y CONTROL DEL CONFLICTO 83**

- 3.2.1. Caso Piñipampa – Cusco (Exp. N.º 176-2023)
- 3.2.2. Amparo y hábeas corpus como instrumentos de neutralización de la dirigencia social
- 3.2.3. Caso Urinsaya (Exp. 384-2022)

### **3.3. QUERELLAS Y JUDICIALIZACIÓN DEL DISCURSO CRÍTICO 85**

- 3.3.1. Querella por el memorial dirigido a la Junta Nacional de Justicia (Exp. N.º 86-2022)
- 3.3.2. Querella promovida por empresa minera contra dirigente social (Exp. 461-2022)
- 3.3.3. Segunda querella promovida por empresa minera contra dirigente social (Exp. 118-2023)

## **CAPÍTULO IV: INSTRUMENTALIZACIÓN DE LAS VÍAS JURÍDICAS EN LA CRIMINALIZACIÓN DE LA PROTESTA 87**

### **4.1. Casación N.º 1464-2021/Apurímac, precedente negativo y expansión punitiva 88**

### **4.2. Instrumentalización del proceso constitucional 90**

### **4.3. Instrumentalización del proceso penal 92**

### **4.4. Instrumentalización de la vía penal privada: querellas 93**

### **4.5. Instrumentalización del litigio civil y administrativo 94**

### **4.6. Litigio múltiple, desgaste y arrinconamiento jurídico 95**

<b>CAPÍTULO V:</b>	
<b>TENDENCIAS JURISPRUDENCIALES Y DOCTRINARIAS</b>	<b>77</b>
5.1. Entre la garantía constitucional y la expansión punitiva	98
5.2. Tendencia restrictiva: judicialización del disenso y expansión del poder punitivo	99
5.3. Tendencia garantista: reconocimiento de la protesta como derecho fundamental	101
5.4. Doctrina penal y constitucional comparada	103
5.5. Conflictos entre derechos fundamentales y criterios de ponderación	105
5.6. Hacia una teoría del mínimo punitivo en materia de protesta	106
<b>CAPÍTULO VI:</b>	
<b>IMPACTOS DE LA CRIMINALIZACIÓN DE LA PROTESTA</b>	<b>109</b>
6.1. La criminalización como fenómeno estructural y sus efectos generales	110
6.2. Impactos personales y colectivos	111
6.3. Impactos sobre la institucionalidad, el Estado de Derecho y la calidad democrática	113
6.3.1. El terruqueo como mecanismo de deslegitimación del disenso	
6.4. Impactos diferenciados de la criminalización: género, pertenencia étnica y contexto territorial	117
6.5. Efectos de la criminalización sobre la participación, la consulta previa y la defensa del territorio	119
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	<b>121</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>133</b>

# PRESENTACION

**E**l presente informe analiza la criminalización de la protesta social y de defensores de derechos humanos y ambientales en Perú, enfocado en contextos socioambientales y minería. El primer capítulo del estudio analiza el marco normativo nacional y los tipos penales que comúnmente se usan para criminalizar la protesta social, haciendo especial énfasis en las modificaciones normativas introducidas por el gobierno los últimos años, que expanden aún más los procesos de criminalización.

En el segundo capítulo del informe, se incluye el análisis de marcos normativos internacionales y regionales como los de la CIDH, la ONU y el Acuerdo de Escazú, que en el Perú no ha sido suscrito. Se analizan los estándares internacionales sobre protesta, uso de la fuerza y criminalización. También se analiza cómo se viene aplicando la doctrina jurisprudencial del bloque de constitucionalidad y el control de convencionalidad en el Perú.

En el tercer capítulo, se abordan los principales casos de criminalización en el país desde 2020 a 2025. Este periodo se caracteriza por una marcada crisis política y económica que conlleva un aumento de la conflictividad y agudos escenarios de represión con resultados letales para los manifestantes. En este capítulo, se analizan sentencias judiciales para identificar patrones de criminalización mediante tipos penales expansivos y figuras como la difamación. Estas figuras son usadas como formas de castigo y amenaza hacia la libertad de expresión y el derecho a la protesta de defensores ambientales.

El capítulo IV se analiza las tendencias jurisprudenciales y doctrinarias que se desarrollan en torno al derecho a la protesta, se propone un “mínimo punitivo” para proteger el disenso y dotar de garantías a la protesta social, lo cual es central en tiempos donde el espacio cívico se viene cerrando.

“

**El presente informe analiza la criminalización de la protesta social y de defensores de derechos humanos y ambientales en Perú, enfocado en contextos socioambientales y minería.**

”



Por último, se realiza un análisis de los impactos políticos y sociales de la criminalización teniendo especial énfasis en la situación de las mujeres y comunidades rurales.

Desde Red Muqui creemos importante tener este análisis actualizado de las tendencias y patrones de criminalización estatal contra la protesta y otros derechos conexos, pues seguimos atravesando un periodo muy difícil para el ejercicio y defensa de los derechos humanos. El ambiente, el agua y los recursos naturales serán el centro de disputas globales con graves impactos locales, especialmente en la vida de los defensores ambientales.

# INTRODUCCIÓN

**E**n el Perú, es visible la intensa conflictividad socioambiental vinculada a proyectos extractivos (Defensoría del Pueblo, 2025), reformas normativas en materia de seguridad pública y procesos penales que han puesto en tensión el ejercicio del derecho a la protesta y la protección de las personas defensoras de derechos humanos (territoriales y ambientales).

Asimismo, corresponde iniciar el análisis con un primer acercamiento a la jurisprudencia sobre el tratamiento de la protesta y su criminalización, a partir de tres ejes interrelacionados: i) la incidencia normativa y jurisdiccional que afecta a los pueblos indígenas u originarios<sup>1</sup> cuando ejercen la defensa de sus territorios y de sus derechos colectivos; ii) el escalamiento de procesos penales que, aun cuando concluyan en absolución o anulación, generan efectos de intimidación, desgaste y restricción del ejercicio de derechos; y iii) la necesidad de identificar criterios jurisprudenciales, tanto restrictivos como garantistas, que orienten estrategias de litigio y el diseño de políticas públicas para la protección de personas defensoras de derechos humanos.

Por otro lado, es importante subrayar el rol de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que ha renovado su atención sobre la *criminalización de personas defensoras*

“

**El presente análisis examina decisiones jurisdiccionales de las Cortes Superiores de Justicia, la Corte Suprema, el Tribunal Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.**

”

en las Américas, señalando la persistencia de prácticas de hostigamiento judicial y policial; a su vez, las Naciones Unidas han acentuado riesgos particulares para defensores ambientales en Perú, incluyendo estigmatización y uso excesivo de fuerza en protestas. Estas constataciones obligan a un análisis crítico que combine revisión jurisprudencial, doctrina y contexto político (CIDH, 2025).

El presente análisis examina decisiones jurisdiccionales de las Cortes Superiores de Justicia, la Corte Suprema, el Tribunal Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con el propósito de comparar sus



fundamentos jurídicos, el tratamiento probatorio y sus efectos prácticos en la tutela y defensa de derechos.

La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su informe *Protesta y Derechos Humanos* (2019), señala que la criminalización del derecho a la protesta suele configurarse mediante el empleo de tipos penales vagos o ambiguos, cuya indeterminación compromete el principio de legalidad y, con ello, la previsibilidad exigible en materia penal; asimismo, advierte que, en determinados contextos, la respuesta estatal puede llegar a penalizar conductas inherentes a la protesta social, como la *imposición de sanciones por falta de autorizaciones administrativas o el uso*

*de figuras como el desacato*, trasladando indebidamente al terreno penal conflictos que deben ser abordados desde la perspectiva de los derechos fundamentales. De igual manera, la CIDH precisa que la criminalización también se expresa a través de una aplicación formalista de las figuras penales, cuando los hechos son descontextualizados, aislándolos del ejercicio del derecho a la protesta, cuando se adopta una interpretación estrictamente literal de los tipos en contradicción con los mandatos constitucionales, o cuando se extiende de manera impropia el ámbito de aplicación de la norma penal a supuestos que corresponden al ejercicio protegido de derechos; en términos del propio estándar interamericano, ello ocurre cuando se “aisla” la conducta del “contexto de ejercicio

del derecho a la protesta” y se “extiende indebidamente” el alcance de la norma penal (CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, párr. 195).

El análisis adopta un enfoque interdisciplinario que combina derecho constitucional, derecho penal y derechos humanos. Teóricamente, se parte de la concepción de la protesta como derecho “constitutivo” o “de los derechos”, esto es, como mecanismo esencial para la reivindicación de otros derechos sociales y colectivos, y se examina su tensión con exigencias de orden público y seguridad.

Desde la doctrina constitucional contemporánea, la protesta ha sido entendida como una manifestación compleja de las libertades de expresión, reunión, asociación y participación política, aun cuando no aparezca nominada de forma expresa en el texto constitucional. Esta construcción teórica resulta relevante para el presente estudio, en la medida en que permite examinar la protesta no como una anomalía del orden público, sino como una forma legítima de intervención ciudadana en asuntos de interés colectivo. A ello se suma el aporte de la dogmática penal con-



temporánea, particularmente en materia de autoría y participación, valoración de la prueba e inferencia indiciaria, herramientas que permiten evaluar si las decisiones penales observan los estándares de legalidad, culpabilidad, motivación suficiente y responsabilidad individual exigibles en un Estado constitucional de derecho.

<sup>1</sup> La expresión “pueblos indígenas u originarios” comprende, para efectos del ordenamiento peruano, a las comunidades campesinas y nativas, en tanto constituyen manifestaciones organizativas de colectividades preexistentes al Estado. Así lo respaldan el artículo 89 de la Constitución, que reconoce su existencia legal, autonomía y propiedad comunal, el artículo 1.1.b del Convenio N.º 169 de la OIT, que protege a los grupos que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que ha precisado que las comunidades campesinas y nativas son “manifestaciones organizativas contemporáneas de los pueblos indígenas” (Exp. N.º 00025-2009-PI/TC, f.j. 23). Por ello, en el presente estudio, la referencia a pueblos indígenas u originarios se emplea en sentido inclusivo, comprendiendo a las comunidades campesinas y nativas como titulares de derechos colectivos, tales como el territorio, la identidad cultural, la consulta previa y el autogobierno.

**MARCO NORMATIVO  
NACIONAL DE LA  
PROTESTA Y LA  
CRIMINALIZACIÓN**

## 1.1. Derecho a la protesta en el orden constitucional peruano

El *derecho a la protesta* no figura de manera expresa en la Constitución Política del Perú (1993); sin embargo, se deriva de un conjunto de libertades y derechos fundamentales estrechamente vinculados entre sí, principalmente de la libertad de expresión (artículo 2, inciso 4), la libertad de reunión (artículo 2, inciso 12), la libertad de asociación (artículo 2, inciso 13), el derecho a participar —*en forma individual o asociada*— en la vida política, económica, social y cultural de la Nación (artículo 2, inciso 17), y los derechos de participación en los asuntos públicos reconocidos en el artículo 31. En el ámbito laboral, este haz de protección se proyecta además en la libertad sindical reconocida por el artículo 28; sin embargo, la dimensión asociativa de la protesta no se agota en los sindicatos, sino que comprende también a organizaciones comunales, territoriales, vecinales, ambientales e indígenas que articulan demandas colectivas en el espacio público.

“

**La protesta se configura como una expresión del principio democrático participativo, en la medida en que constituye un mecanismo de intervención ciudadana —individual y colectiva— en los asuntos públicos.**

”

En interpretación sistemática, la protesta se configura como una expresión del principio democrático participativo, en la medida en que constituye un mecanismo de intervención ciudadana —*individual y colectiva*— en los asuntos públicos. El Tribunal Constitucional ha precisado que, en el Estado social y democrático de derecho, el principio democrático exige que la soberanía popular se proyecte como una realidad constante en la vida social del Estado, garantizando que toda persona, individual o colectivamente considerada, participe de manera activa en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. En ese marco, ha señalado que diversos derechos fundamentales operan como garantías institucionales de la democracia, entre ellos las libertades de información, opinión y expresión, así como, de modo relevante, el derecho de reunión, por su vinculación directa con la estabilidad y consolidación del sistema democrático (Tribunal Constitucional del Perú, Exp. N.º 00009-2018-PI/TC).

Bajo este marco, el Tribunal Constitucional define el derecho de reunión como la facultad de congregarse, de forma temporal y pacífica, sin autorización previa, con



el propósito compartido de exponer e intercambiar ideas u opiniones, defender intereses o acordar acciones comunes; destacando, además, la estrecha relación “reunión–manifestación” y su vinculación funcional con la libertad de expresión, al punto de reconocer que ambos derechos se refuerzan mutuamente. Incluso, al ejemplificar los supuestos constitucionalmente protegidos del derecho de reunión, el Tribunal Constitucional incluye expresamente las protestas y marchas de colectivos que manifiestan su rechazo frente a medidas del poder público, lo que refuerza la comprensión de la protesta como una manifestación activa de participación ciudadana y de expresión colectiva en un Estado democrático (Tribunal Constitucional del Perú, Exp. N.º 4677-2004-PA/TC).

En ese marco, toda restricción del derecho a la protesta y de las libertades que lo integran debe someterse al test de proporcionalidad, entendido como la técnica de control constitucional que permite verificar si una medida estatal restrictiva se encuentra objetivamente justificada y no implica un sacrificio arbitrario de derechos fundamentales; conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, dicho principio se encuentra expresamente plasmado en el artículo 200, último párrafo, de la Constitución Política del Perú, y su examen comprende tres subjuicios sucesivos: i) *idoneidad*, para determinar si la medida es apta para alcanzar un fin

constitucionalmente legítimo; ii) *necesidad*, para verificar si no existe otra alternativa igualmente eficaz y menos lesiva; y iii) *proporcionalidad en sentido estricto*, para establecer que el grado de afectación del derecho no resulte excesivo en relación con la importancia del bien o fin constitucional que se busca proteger (Grández Castro, 2010).

A ello se suma que, cuando se autoriza el uso de la fuerza, su despliegue debe realizarse de manera estrictamente necesaria y proporcional, distinguiendo entre quienes protestan pacíficamente y quienes incurrir deliberada e injustificadamente en actos o amenazas de violencia.

No obstante, el propio Tribunal advierte que, frente a acciones de protesta motivadas por razones políticas, sociales, económicas o ambientales, “en ocasiones” las autoridades responden usando como principal mecanismo de contención la represión penal, pese a que el *ius puniendi* debe operar como *última ratio*; lo que obliga a examinar, en cada caso, el equilibrio entre la sanción de conductas auténticamente antijurídicas y el respeto de los derechos fundamentales de quienes se manifiestan (Tribunal Constitucional del Perú, 2020, Exp. 9-2018-PI/TC).

## 1.2. Marco normativo penal y pautas de interpretación restrictiva frente a la protesta

El empleo de estos tipos penales, promovidos a través de requerimientos fiscales y denuncias de terceros, suele evidenciar un déficit de diferenciación entre el ejercicio pacífico del derecho a la protesta y los actos de violencia atribuibles de manera individual, concreta y probada a determinadas personas, prescindiendo, además, del análisis del contexto en que se desarrolla la movilización y de la exigencia de una imputación suficientemente individualizada. Esta práctica ha favorecido un fenómeno que la doctrina y los organismos de derechos humanos identifican como criminalización de facto o uso expansivo del poder punitivo frente a conductas a primera vista amparadas por el ejercicio de derechos fundamentales, particularmente en escenarios de disenso social, mediante interpretaciones extensivas, formalistas o descontextualizadas de figuras penales.

En el plano interamericano, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha advertido que los Estados deben evitar el uso indebido o desproporcionado del derecho penal, *incluidos procesos infundados o sin sustento suficiente*, como mecanismo para paralizar, desalentar o castigar el ejercicio legítimo de la defensa de derechos y, por extensión, la protesta social, en tanto ello genera efectos inhibitorios y

afecta las condiciones necesarias para el ejercicio de la libertad de expresión, reunión, asociación y participación pública (CIDH, Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos).

En el mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha reiterado que toda restricción a derechos vinculados a la participación en asuntos públicos—*incluidas las libertades de expresión, reunión y asociación*—debe someterse a parámetros estrictos de legalidad, finalidad legítima, necesidad y proporcionalidad, de modo que la intervención estatal no devenga en restricción indebida ni produzca efectos intimidantes (Corte IDH, Caso López Lone y otros vs. Honduras).

En el contexto peruano, el Tribunal Constitucional ha reconocido que, en escenarios de crisis de representación, adquiere especial relevancia el reconocimiento y garantía de la protesta con fines legítimos, al constituir una genuina expresión de la soberanía popular; además, ha señalado que la protesta funciona como mecanismo de expresión y eventual reivindicación de minorías que no logran ser representadas en ámbitos institucionales, cuya desprotección afecta el pluralismo democrático.

En esa misma línea, ha precisado que el Estado debe recurrir *al ius puniendi* como *última ratio* y procurar mecanismos institucionales del populismo punitivo y del uso penal por razones coyunturales.

Asimismo, ha establecido que los hechos de violencia deben sancionarse sin reprimir indiscriminadamente a quienes participan de la protesta, la responsabilidad penal es individual; y que toda limitación del derecho a la protesta debe realizarse por ley y encontrarse debidamente motivado caso por caso, sin exceder lo estrictamente necesario y proporcional.

El Código Penal peruano contiene diversos tipos penales que, en la práctica, han sido utilizados de manera recurrente para judicializar hechos vinculados a protestas sociales, especialmente en escenarios de conflictividad socioambiental y defensa territorial.

Sin embargo, el problema no se reduce a un uso indebido por parte de los operadores jurídicos, pues en unos casos se advierten aplicaciones expansivas, formalistas o descontextualizadas de figuras penales en principio legítimas; en otros, tipos con formulaciones amplias o ambiguas que facilitan su utilización contra conductas vinculadas al ejercicio de derechos fundamentales; y, en supuestos más graves, configuraciones normativas que penalizan directa o indirectamente comportamientos propios de la protesta social.

Conforme a los estándares interamericanos, la criminalización de la protesta puede derivar de tipos penales vagos o ambiguos, de la penalización de conductas inherentes al ejercicio de la protesta o de interpretaciones formalistas que aíslan la conducta de su contexto democrático y extienden indebidamente el alcance de la norma penal.

Por ello, la intervención punitiva debe someterse a un enfoque restrictivo y garantista, guiado por el principio de legalidad, la interpretación estricta de la tipicidad, la lesividad, la responsabilidad penal individual y el carácter de *última ratio* del derecho penal. En consecuencia, para el análisis jurisprudencial y la evaluación de casos concretos, corresponde exigir como estándares mínimos la tipicidad estricta, la individualización de la conducta, la suficiencia de los elementos de convicción, la distinción entre protesta pacífica y actos violentos individualizables, y una valoración que no desatienda el contexto de ejercicio de las libertades de reunión, expresión, asociación y protesta.

“

**La intervención punitiva debe someterse a un enfoque restrictivo y garantista, guiado por el principio de legalidad, la interpretación estricta de la tipicidad, la lesividad, la responsabilidad penal individual y el carácter de última ratio del derecho penal.**

”

### 1.3. Tipos penales, vías de judicialización y riesgos de uso expansivo frente a la protesta

En el contexto peruano, la criminalización de la protesta y de la defensa del territorio no se expresa únicamente a través del derecho penal, sino mediante un conjunto de vías jurídicas, penales, constitucionales, civiles y administrativas, que pueden ser utilizadas para judicializar conflictos sociales, territoriales y socioambientales.

En ese marco, interesa identificar los tipos penales más recurrentemente empleados frente a bloqueos, paralizaciones, afectaciones al tránsito, conflictos por posesión o control territorial, así como frente a expresiones públicas críticas o denuncias difundidas en el espacio público. El propósito no es desarrollar una exégesis exhaustiva de cada delito, sino examinar aquellos que, por su estructura y uso práctico, permiten reconducir hechos de protesta y defensa de derechos hacia categorías penales más severas, revelando así los riesgos de una aplicación expansiva, descontextualizada o instrumental del poder punitivo.

### 1.3.1. Delitos vinculados al transporte y al funcionamiento de servicios públicos

#### a. Entorpecimiento al funcionamiento del transporte y de determinados servicios públicos

El artículo 283 del Código Penal sanciona a quien, sin crear una situación de peligro común, impide, estorba o entorpece el normal funcionamiento del transporte o de los servicios públicos de telecomunicaciones, saneamiento, electricidad, gas, hidrocarburos o sus productos derivados. La pena base vigente es de cuatro a seis años de pena privativa de libertad y cien a ciento ochenta días-multa.

La norma prevé dos circunstancias agravantes. La primera se configura cuando, en la ejecución de la conducta, el agente atenta contra la integridad física de las personas o causa grave daño a la propiedad pública o privada; en ese supuesto, la pena es de seis a ocho años de pena privativa de libertad y ciento ochenta a trescientos sesenta y cinco días-multa. La segunda opera cuando la conducta recae, causando grave daño, sobre recursos, infraestructuras y sistemas esenciales vinculados a servicios públicos; en tal caso, la pena es de ocho a diez años de pena privativa de libertad y ciento ochenta a trescientos sesenta y cinco días-multa. Para ambos supuestos agravados, además, se aplica pena de inhabilitación conforme a los numerales 1, 2 y 3 del artículo 36 del Código Penal.

En cuanto a sus modificaciones, el texto vigente del artículo 283 fue establecido por el Decreto Legislativo N.º 1589, publicado el 4 de diciembre de 2023, norma que reforzó la respuesta penal, incorporó expresamente los días-multa, añadió las agravantes antes señaladas y dispuso la inhabilitación para dichos supuestos. La misma reforma incorporó el artículo 283-A, que tipifica la colaboración con este delito, reprimida con pena privativa de libertad no menor de tres ni mayor de cinco años.

#### b. Colaboración al delito de entorpecimiento al funcionamiento del transporte y de determinados servicios públicos

El artículo 283-A del Código Penal, incorporado por el Decreto Legislativo N.º 1589 el 4 de diciembre de 2023, tipifica de manera autónoma la colaboración con el delito de entorpecimiento al funcionamiento de servicios públicos.

La norma sanciona con pena privativa de libertad no menor de tres ni mayor de cinco años a quien, de manera voluntaria, favorece la comisión del delito previsto en el artículo 283 mediante dos modalidades: i) proporcionando bienes muebles, objetos o instrumentos que coadyuven o faciliten las actividades ejecutivas de los agentes; o ii) aportando recursos financieros o económicos para adquirir esos bienes.

La incorporación de este tipo penal evidencia un endurecimiento de la respuesta legislativa, pues la reforma de 2023 no solo modificó el artículo 283, elevando penas e incorporando días-multa e inhabilitación en los supuestos agravados, sino que además amplió el ámbito de punición hacia actos de apoyo material o económico que antes no aparecían configurados como delito autónomo en esta materia. En términos analíticos, ello resulta especialmente relevante en contextos de conflictividad social, porque permite extender la persecución penal no solo a quienes ejecutan directamente el entorpecimiento, sino también a quienes son presentados como facilitadores o colaboradores de la acción colectiva.

### 1.3.2. Delitos contra la tranquilidad pública

Este bloque normativo es central para el estudio porque agrupa tipos penales que, en la práctica, pueden desplazar la lectura de la protesta desde el plano de los derechos fundamentales hacia el de la alteración de la tranquilidad pública, la afectación de infraestructura estratégica o la punición del discurso. Su configuración actual revela un proceso de endurecimiento punitivo y expansión del castigo, reforzado por reformas que han incorporado multas, agravantes por afectación de vías e infraestructura y tipos de colaboración que permiten extender la persecución penal a terceros que no ejecutan directamente la conducta principal.

#### a. Disturbios

El artículo 315 del Código Penal sanciona a quien, en una reunión tumultuaria, atenta contra la integridad física de las personas o causa, mediante violencia, grave daño a la propiedad pública o privada. No comprende, por tanto, cualquier situación de conflicto colectivo, sino supuestos en los que concurren violencia y una afectación relevante a personas o bienes.

En su texto vigente, el tipo base prevé pena privativa de libertad de seis a ocho años y ciento ochenta a trescientos sesenta y cinco días-multa. La pena se agrava en los siguientes supuestos: de ocho a diez años si el agente utiliza indebidamente prendas o símbolos de las Fuerzas Armadas o de la Policía Nacional; de ocho a doce años si causa lesiones graves; de diez a quince años cuando los hechos recaen sobre vías terrestres o fluviales, o sobre infraestructura estratégica, como la portuaria, energética, ferroviaria, aeroportuaria, de telecomunicaciones, saneamiento, salud, servicios satelitales, registros públicos, sistema financiero, defensa civil o infraestructura policial y militar; y no menor de quince años si se produce la muerte. En los supuestos agravados se incorpora además la inhabilitación correspondiente.

Para el estudio, esta figura resulta especialmente sensible porque su evolución normativa evidencia un endurecimiento de la respuesta penal y una protección reforzada de vías, servicios e infraestructura estratégica, precisamente en espacios donde suelen desarrollarse protestas, bloqueos y medidas de presión territorial. En esa medida, el artículo 315 puede operar como una base normativa severa para reconducir hechos ocurridos en contextos de protesta hacia imputaciones penales de alta gravedad, sobre todo cuando no se distingue con suficiente rigor entre manifestantes pacíficos, actos violentos concretos y responsabilidad penal individual.

#### **b. Delito de grave perturbación de la tranquilidad pública**

El artículo 315-A del Código Penal sanciona a quien perturba gravemente la tranquilidad pública mediante cualquier medio idóneo para producir alarma. El tipo comprende, de manera expresa, la difusión o puesta en conocimiento de la autoridad, de medios de comunicación o de otros canales de difusión masiva, de una noticia falsa o inexistente sobre un daño o potencial daño a la vida, la integridad de las personas o los bienes públicos o privados.

En su texto vigente, prevé pena privativa de libertad de tres a seis años. La pena se agrava a seis a diez años cuando el agente actúa como integrante de una organización criminal que utiliza la amenaza de terrorismo como medio para alcanzar sus fines. Esta figura fue incorporada por la Ley N.º 30076, publicada el 19 de agosto de 2013.

Para el estudio, este delito tiene una relevancia indirecta, pero no menor. No se trata de un tipo penal diseñado específicamente para sancionar protestas; sin embargo, puede adquirir incidencia en contextos de conflictividad social cuando mensajes, audios, alertas o convocatorias son reinterpretados como generadores de alarma pública. Por ello, su aplicación exige una lectura estricta y restrictiva: no toda convocatoria urgente, advertencia social o circulación intensa de información puede subsumirse en este delito. El riesgo aparece cuando la respuesta penal deja de centrarse en la falsedad comprobable de la información y se desplaza hacia el castigo de la difusión de mensajes en escenarios de protesta o tensión política.

### **c. Colaboración al delito de disturbios**

El artículo 315-B del Código Penal, incorporado por el Decreto Legislativo N.º 1589 el 4 de diciembre de 2023, sanciona la colaboración al delito de disturbios. No castiga la ejecución directa del hecho, sino los actos de apoyo material o económico que faciliten su comisión. La norma prevé pena privativa de libertad de cuatro a seis años para quien: i) provee bienes, objetos o instrumentos que faciliten específicamente el disturbio; o ii) aporta recursos financieros o económicos para adquirir tales bienes.

Para el estudio, esta incorporación es relevante porque amplía el ámbito de punición hacia la logística y el soporte material o económico. En contextos de protesta, ello incrementa el riesgo de persecución sobre personas u organizaciones que brindan apoyo, abastecimiento o recursos, por lo que su aplicación exige una interpretación estricta y prueba suficiente sobre la finalidad concreta de la colaboración y su vínculo directo con el hecho punible.

### **d. Apología**

El artículo 316 del Código Penal sanciona a quien, públicamente, exalta, justifica o enaltece un delito o a una persona condenada por sentencia firme como autor o partícipe. La pena base es de uno a cuatro años de privación de libertad. Si la apología recae sobre delitos especialmente graves —como secuestro, extorsión, disturbios, organización criminal, delitos contra la seguridad pública o contra los poderes del Estado y el orden constitucional—, la pena se eleva a cuatro a seis años, con doscientos cincuenta días-multa

e inhabilitación conforme al artículo 36, incisos 2, 4 y 8, del Código Penal. Su redacción vigente fue fijada por la Ley N.º 30610, publicada el 19 de julio de 2017.

Para el presente estudio, esta figura es sensible porque incide directamente sobre el discurso público. En contextos de conflictividad social, una interpretación amplia puede desplazar hacia el terreno penal expresiones de crítica, denuncia o solidaridad política. Por ello, su aplicación debe ser restrictiva y estricta, a fin de evitar que la sanción penal termine afectando manifestaciones de disenso que permanecen protegidas por la libertad de expresión.

#### **e. Apología del delito de terrorismo**

El artículo 316-A del Código Penal sanciona a quien públicamente exalta, justifica o enaltece el delito de terrorismo, cualquiera de sus modalidades, o a la persona condenada por sentencia firme como autor o partícipe. La pena base es de cuatro a ocho años de privación de libertad, con trescientos días-multa e inhabilitación. La pena se agrava a seis a diez años cuando la conducta se realiza en condición de autoridad, docente o personal administrativo de una institución educativa, o cuando se utiliza o facilita la presencia de menores de edad. Asimismo, se eleva a ocho a quince años cuando la apología se difunde mediante objetos, libros, escritos, imágenes, audios, imprenta, radiodifusión, medios de comunicación social o tecnologías de la información y comunicación. Esta figura fue incorporada por la Ley N.º 30610, publicada el 19 de julio de 2017.

Para el presente estudio, este tipo penal reviste especial sensibilidad en el contexto peruano, donde históricamente se han proyectado asociaciones entre protesta social, radicalidad política y terrorismo. Por ello, su aplicación exige un criterio particularmente estricto, con el fin de no confundir la propaganda o exaltación terrorista, que sí es penalmente relevante, con expresiones de crítica política, denuncia social, memoria conflictiva o discurso contestatario amparadas por la libertad de expresión. En esa medida, la relevancia del artículo 316-A no reside en cuestionar su legitimidad abstracta, sino en advertir que su invocación en escenarios de conflictividad social puede operar como un mecanismo de estigmatización y de restricción del debate público si no se preserva con claridad esa distinción.

En conjunto, los artículos 315, 315-A, 315-B, 316 y 316-A evidencian un ensanchamiento del ámbito punitivo hacia hechos de violencia colectiva, perturbación de la tranquilidad pública, colaboración logística y circulación de discursos. Para el presente estudio, este bloque resulta especialmente relevante porque, si tales figuras se aplican de manera amplia, descontextualizada o sin observar los principios de legalidad estricta, lesividad y responsabilidad individual, pueden ser utilizadas para desplazar la protesta, la solidaridad colectiva y el discurso crítico hacia una respuesta penal intensificada.

### 1.3.3. Delitos contra los poderes del Estado y el orden constitucional invocados en contextos de protesta

La invocación de los delitos contra los poderes del Estado y el orden constitucional en escenarios de protesta exige un escrutinio particularmente riguroso. Se trata de figuras penales de aplicación excepcional, cuyos elementos típicos incorporan presupuestos cualificados, como el alzamiento en armas o el empleo de violencia con finalidad político-funcional específica, por lo que no pueden extenderse automáticamente a marchas, manifestaciones, bloqueos o medidas de presión colectiva que no alcancen ese umbral de gravedad. Su utilización fuera de esos supuestos desnaturaliza el tipo penal y favorece a la estigmatización del conflicto social.

#### a. Motín

El delito de motín, regulado en el artículo 348 del Código Penal, sanciona a quien, en forma tumultuaria y mediante violencia contra las personas o fuerza en las cosas, se atribuye los derechos del pueblo y peticiona en su nombre para exigir de la autoridad la ejecución u omisión de un acto propio de sus funciones. La pena prevista es de uno a seis años de privación de libertad.

A diferencia de la rebelión y la sedición, el motín no exige alzamiento en armas; sin embargo, sí requiere una actuación tumultuaria acompañada de violencia o fuerza y una pretensión de interpelación directa a la autoridad en nombre del pueblo. Precisamente por su mayor proximidad formal a ciertas dinámicas de protesta colectiva, esta figura demanda una interpretación especialmente restrictiva. No toda concentración numerosa, enérgica o disruptiva puede ser reconducida a motín. El riesgo aparece cuando la protesta intensa o la presión colectiva son tratadas automáticamente

como conducta punible, sin diferenciar entre el ejercicio del disenso y la concurrencia efectiva de los elementos típicos exigidos por la ley.

En conjunto, aunque estos delitos no constituyen las figuras más frecuentes en la judicialización de la protesta, poseen una especial carga de estigmatización. Su invocación sin verificación estricta de sus elementos normativos—en particular, el alzamiento en armas o la violencia cualificada— contribuye a presentar la movilización social como amenaza institucional y no como expresión conflictiva de derechos, reforzando así procesos de criminalización del disenso.

### **1.3.4. Delitos que reconducen la protesta hacia coacción, privación de libertad u obtención indebida**

Este bloque reúne figuras penales que trasladan el tratamiento jurídico de la protesta desde la alteración del orden público hacia supuestos de afectación de la libertad de decisión, privación de libertad u obtención indebida de ventajas. Ello resulta especialmente relevante para el estudio, porque permite que acciones vinculadas a presión colectiva, retenciones, bloqueos o exigencias políticas sean interpretadas bajo tipos penales de mayor severidad, con una carga punitiva intensificada, especialmente en los delitos de secuestro y extorsión.

#### **a. Coacción**

El delito de coacción, previsto en el artículo 151 del Código Penal, sanciona a quien, mediante amenaza o violencia, obliga a otra persona a hacer lo que la ley no manda o le impide hacer lo que ella no prohíbe. La pena vigente es privativa de libertad no mayor de dos años. En escenarios de protesta, su aplicación exige especial cautela, pues no toda presión colectiva o exigencia social puede ser asimilada automáticamente a una anulación ilegítima de la voluntad individual; lo decisivo es verificar la existencia de amenaza o violencia concretamente dirigida a doblegar la libertad de decisión de una persona determinada.

#### **b. Secuestro**

El delito de secuestro, regulado en el artículo 152 del Código Penal, sanciona a quien, sin derecho, motivo ni facultad justificada, priva a otro

de su libertad personal, cualquiera sea el móvil, propósito, modalidad, circunstancia o tiempo de la privación. La pena base vigente es no menor de veinte ni mayor de treinta años. La pena se agrava a no menor de treinta años en diversos supuestos, entre ellos cuando se pone en peligro la vida o la salud del agraviado, cuando se busca obligar a un funcionario a conceder exigencias ilegales, o cuando intervienen dos o más personas; además, procede cadena perpetua en supuestos especialmente graves, como cuando la víctima es menor de edad, mayor de setenta años, persona con discapacidad en condición de especial vulnerabilidad, o cuando se producen lesiones graves o muerte. En contextos de protesta, esta figura exige un examen especialmente riguroso, con el fin de evitar que hechos de retención, inmovilización o restricción momentánea sean trasladados sin mayor análisis a un tipo penal de extrema severidad.

### **c. Extorsión**

El delito de extorsión, previsto en el artículo 200 del Código Penal, constituye una de las figuras más sensibles para el presente estudio. En su redacción vigente, el numeral 200.1 sanciona con pena no menor de diez ni mayor de quince años a quien, mediante violencia o amenaza, obliga a una persona o a una institución pública o privada a otorgar una ventaja económica indebida u otra ventaja de cualquier índole. La Ley N.º 32183, publicada el 11 de diciembre de 2024, reordenó el artículo e incorporó la modalidad de “préstamos extorsivos”, además de mantener y precisar supuestos agravados. Especial atención merece el numeral 200.4, pues incorpora expresamente conductas como tomar locales, obstaculizar vías de comunicación, impedir el libre tránsito o perturbar el funcionamiento de servicios públicos o la ejecución de obras legalmente autorizadas, cuando ello se realice para obtener de la autoridad cualquier beneficio o ventaja indebida; en este supuesto, la pena es de cinco a diez años. A ello se suman agravantes severas, con penas de quince a veinticinco años en determinados supuestos. Más recientemente, en febrero de 2026, se incorporó el artículo 200-A, que tipifica el delito de exigencia o requerimiento extorsivo, con penas de nueve a doce años y agravantes específicas. Desde la perspectiva del estudio, esta regulación resulta particularmente delicada, porque facilita que bloqueos, tomas o perturbaciones vinculadas a repertorios de protesta sean reconducidos hacia una figura de criminalidad grave cuando median exigencias dirigidas a la autoridad.



En conjunto, los artículos 151, 152, 200 y 200-A muestran cómo el derecho penal puede desplazar el análisis de la protesta hacia categorías de coacción, privación de libertad u obtención indebida de ventajas, con consecuencias punitivas progresivamente más severas. Mientras la coacción protege la libertad de decisión, el secuestro tutela la libertad personal bajo un régimen de máxima gravedad, y la extorsión incorpora supuestos que pueden superponerse con repertorios de acción colectiva. Por ello, este bloque resulta central para evidenciar que la criminalización de la protesta no solo responde a interpretaciones expansivas, sino también a diseños normativos que facilitan la traslación del conflicto social y territorial a categorías penales de alta severidad.

### 1.3.5. Delitos contra la administración pública y la autoridad

Este bloque comprende figuras penales que protegen el ejercicio de la función pública y el cumplimiento de actos de autoridad. En contextos de protesta, su relevancia radica en que pueden trasladar el análisis desde el conflicto social hacia una lectura centrada en la afectación a la autoridad estatal. Por ello, su aplicación exige especial rigor, con el fin de no confundir actos de resistencia, confrontación o desacuerdo colectivo con conductas penalmente relevantes contra la administración pública.

**a. Violencia contra la autoridad para obligarle a algo**

El artículo 365 del Código Penal sanciona, sin alzamiento público, a quien mediante violencia o amenaza impide a una autoridad, funcionario o servidor público ejercer sus funciones, le obliga a practicar un determinado acto funcional o le estorba en su ejercicio. La pena prevista es privativa de libertad no mayor de dos años. En escenarios de protesta, esta figura debe aplicarse restrictivamente, pues no toda confrontación intensa o presión colectiva equivale, por sí misma, a violencia penalmente relevante contra la autoridad.

**b. Violencia contra la autoridad para impedir el ejercicio de sus funciones**

El artículo 366 del Código Penal sanciona a quien emplea intimidación o violencia contra un funcionario público, o contra la persona que le presta asistencia, para impedir o trabar la ejecución de un acto propio del legítimo ejercicio de sus funciones. La pena vigente es no menor de dos ni mayor de cuatro años, o prestación de servicio comunitario de ochenta a ciento cuarenta jornadas. En contextos de protesta, esta figura suele invocarse en intervenciones policiales, despejes de vías, diligencias fiscales o desalojos, por lo que resulta indispensable verificar la legalidad del acto funcional y la existencia de violencia o intimidación concretamente individualizada.

**c. Formas agravadas**

El artículo 367 prevé agravantes para los artículos 365 y 366. La pena es no menor de cuatro ni mayor de ocho años si el hecho es realizado por dos o más personas o si el autor es funcionario o servidor público. La pena sube a no menor de ocho ni mayor de doce años si el hecho se comete a mano armada, si se causa lesión grave previsible, si se dirige contra miembros de la Policía Nacional, Fuerzas Armadas, magistrados, miembros del Ministerio Público, del Tribunal Constitucional o autoridades elegidas por mandato popular en ejercicio de sus funciones, o si busca impedir la erradicación de cultivos ilegales o actuaciones vinculadas a determinados delitos graves. Si como consecuencia del hecho se produce la muerte de una persona y el agente pudo prever este resultado, la pena es no menor de doce ni mayor de quince años. Esta escala revela un claro endurecimiento punitivo y exige evitar que la mera pluralidad de participantes en una protesta sea utilizada automáticamente como fundamento de agravación.

#### **d. Resistencia o desobediencia a la autoridad**

El artículo 368 sanciona a quien desobedece o resiste una orden legalmente impartida por un funcionario público en ejercicio de sus atribuciones, salvo que se trate de la propia detención. Actualmente, la pena es no menor de cinco ni mayor de ocho años, tras la modificación introducida por el Decreto Legislativo 1696, publicado el 20 de enero de 2026. El mismo artículo mantiene reglas específicas para la negativa a someterse a análisis de sangre u otros fluidos y para la desobediencia o resistencia a medidas de protección dictadas en procesos por violencia contra las mujeres o integrantes del grupo familiar. En el marco del presente estudio, esta figura es especialmente sensible, porque puede operar de manera expansiva si no se exige que la orden sea legal, clara, concreta y emitida dentro de atribuciones competentes.

En conjunto, los artículos 365, 366, 367 y 368 protegen el ejercicio de la autoridad y la ejecución de actos funcionales, pero también pueden convertirse, en contextos de conflictividad social, en un canal de ampliación de la respuesta penal frente a protestas, bloqueos o resistencias colectivas. Por ello, su lectura debe ser estricta y compatible con los principios de legalidad, proporcionalidad y responsabilidad individual.

### **1.3.6. Delitos patrimoniales y de control territorial utilizados en conflictos socioambientales y de defensa del territorio**

Este bloque reúne delitos que tutelan la posesión, la propiedad, la infraestructura y los bienes muebles. En contextos de conflictividad socioambiental, su importancia radica en que el conflicto territorial o comunal puede ser desplazado al plano patrimonial, fragmentando la controversia colectiva en imputaciones por usurpación, daño, hurto o robo. Por ello, su aplicación exige especial rigor, con el fin de no reducir disputas sobre territorio, acceso, control comunal o resistencia frente a actividades extractivas a una lectura exclusivamente patrimonial.

#### **a. Usurpación**

El artículo 202 del Código Penal sanciona la usurpación con pena privativa de libertad no menor de dos ni mayor de cinco años. Comprende, entre otros supuestos, la destrucción o alteración de linderos para apropiarse de un inmueble, el despojo de la posesión o tenencia mediante violencia, amenaza, engaño o abuso de confianza, la turbación posesoria con violencia

o amenaza, y el ingreso ilegítimo mediante actos ocultos aprovechando la ausencia del poseedor. En conflictos territoriales, esta figura es especialmente sensible, porque permite trasladar controversias sobre posesión, acceso o defensa del espacio comunal al terreno penal patrimonial.

#### **b. Formas agravadas del delito de usurpación**

El artículo 204 prevé pena privativa de libertad no menor de cinco ni mayor de doce años, además de inhabilitación, cuando la usurpación se comete con armas o explosivos, con intervención de dos o más personas, sobre bienes del Estado o de comunidades campesinas o nativas, sobre inmuebles destinados a servicios públicos, áreas naturales protegidas, patrimonio cultural o derechos de vía, entre otros supuestos. También comprende a quien organiza, financia, facilita, fomenta, dirige, provoca o promueve la usurpación. En el marco del estudio, esta agravación resulta particularmente relevante porque vincula la respuesta penal con espacios estratégicos de conflicto territorial, circulación y proyectos de inversión.

#### **c. Daño simple**

El artículo 205 sanciona con pena privativa de libertad no mayor de tres años y con treinta a sesenta días-multa a quien daña, destruye o inutiliza, total o parcialmente, un bien mueble o inmueble ajeno. Aunque se trata de una figura patrimonial clásica, en contextos de protesta suele aparecer vinculada a imputaciones por daños a cercos, tranqueras, casetas, vehículos, maquinaria o infraestructura. Su relevancia, entonces, está en que permite individualizar penalmente hechos materiales producidos en medio de acciones colectivas, desplazando el foco desde el conflicto de fondo hacia sus efectos sobre bienes determinados.

#### **d. Formas agravadas del daño**

El artículo 206 establece para el daño agravado una pena privativa de libertad no menor de uno ni mayor de seis años. La agravación comprende supuestos en que el hecho recae sobre bienes de valor científico, artístico, histórico o cultural; medios o vías de comunicación; instalaciones destinadas a servicios públicos; infraestructura de transporte; servicios de saneamiento, electricidad o telecomunicaciones; y también infraestructura o instalaciones vinculadas a la exploración, explotación, procesamiento, refinación, almacenamiento, transporte, distribución, comercialización o abastecimiento

de gas e hidrocarburos. En conflictos socioambientales, esta figura adquiere particular relevancia porque conecta la tutela patrimonial con la protección reforzada de infraestructura estratégica.

#### **e. Hurto simple**

El artículo 185 sanciona el hurto con pena privativa de libertad no menor de uno ni mayor de tres años. El tipo comprende el apoderamiento ilegítimo de un bien mueble ajeno para obtener provecho, y equipara a bien mueble, entre otros, la energía eléctrica, el gas, los hidrocarburos, sus derivados y el agua. En el marco del estudio, esta figura interesa cuando hechos ocurridos en contextos de ocupación, ingreso a instalaciones o disputas por recursos son traducidos a una imputación patrimonial individual.

#### **f. Forma agravada del hurto**

El artículo 186 prevé dos escalas principales. La primera, de tres a seis años, cuando el hurto se comete durante la noche, mediante escalamiento o rotura de obstáculos, con ocasión de calamidad, sobre equipaje del viajero o con concurso de dos o más personas. La segunda, de cuatro a ocho años, cuando ocurre en inmueble habitado, por integrante de organización destinada a estos delitos, sobre bienes del patrimonio cultural, colocando a la víctima en grave situación económica, con explosivos, usando el espectro radioeléctrico, sobre el único medio de subsistencia o herramienta de trabajo, sobre vehículos, sobre infraestructura de transporte o servicios públicos, en agravio de personas especialmente vulnerables, o sobre infraestructura de gas e hidrocarburos. Desde diciembre de 2024 se añadió, además, la agravación cuando recae sobre infraestructura o instalaciones públicas o privadas de centros educativos, centros de salud o del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú. Si el agente actúa como jefe, cabecilla o dirigente de una organización criminal destinada a estos delitos, la pena es no menor de ocho ni mayor de quince años.

#### **g. Robo**

El artículo 188 sanciona el robo con pena privativa de libertad no menor de tres ni mayor de ocho años. A diferencia del hurto, aquí el apoderamiento ilegítimo del bien mueble ajeno se realiza empleando violencia contra la persona o amenaza con peligro inminente para su vida o integridad física.

En escenarios de conflicto social, esta figura resulta particularmente grave porque puede transformar hechos insertos en una controversia territorial o colectiva en una narrativa de criminalidad violenta común.

#### **h. Forma agravada del delito de robo**

El artículo 189 prevé una primera escala de pena no menor de doce ni mayor de veinte años cuando el robo se comete, entre otros supuestos, en inmueble habitado, durante la noche o en lugar desolado, a mano armada, con concurso de dos o más personas, en medios de transporte, terminales, puertos, aeropuertos, establecimientos de hospedaje, áreas naturales protegidas, bienes del patrimonio cultural o museos, fingiendo ser autoridad, sobre vehículos o sobre equipos terminales móviles y sistemas de telecomunicaciones. La pena sube a no menor de veinte ni mayor de treinta años cuando se causan lesiones, se abusa de la incapacidad de la víctima, se la coloca en grave situación económica, se afecta patrimonio cultural, o cuando determinadas agravantes vinculadas a telecomunicaciones se realizan con explosivos o vehículos motorizados. Desde diciembre de 2024 también se incorporó la agravación cuando el hecho recae sobre infraestructura o instalaciones de centros educativos, de salud o del Cuerpo General de Bomberos, así como en agravio de menores de edad, personas con discapacidad, mujeres o adultos mayores. Finalmente, la pena es de cadena perpetua si el agente integra una organización criminal o si como consecuencia del hecho se produce la muerte de la víctima o se le causa lesión grave.

En conjunto, los artículos 202, 204, 205, 206, 185, 186, 188 y 189 muestran que el derecho penal patrimonial puede operar, en contextos de conflictividad socioambiental, como un canal de traducción del conflicto territorial a categorías de posesión, daño o apoderamiento. Por ello, su aplicación debe ser especialmente cuidadosa, con el fin de evitar que controversias sobre territorio, control comunal, circulación o defensa del espacio colectivo queden reducidas a una lectura puramente patrimonial y sancionadora.

### **1.4. Acción privada, querrela y efecto de silenciamiento**

La relevancia de estos delitos para la tesis de criminalización no depende solo de sus elementos típicos, sino de su régimen procesal. El artículo 138 del Código Penal



establece que en los delitos contra el honor solo se procede por acción privada, y el Código Procesal Penal organiza esa vía a través del querellante particular y del proceso por delito de ejercicio privado de la acción penal. Esto significa que la persecución no queda, en principio, en manos del Ministerio Público, sino que puede ser activada directamente por la persona que se considera agraviada. En el plano analítico, esta característica es clave: la querrela permite que particulares —incluidas autoridades, funcionarios, empresarios o terceros con capacidad de litigio— utilicen el proceso penal como instrumento para desacreditar, presionar, desgastar o privar del ejercicio de la denuncia pública y de la defensa de derechos.

En conjunto, los artículos 130, 131 y 132, leídos junto con el artículo 138 del Código Penal y las reglas procesales de la querrela, muestran que la criminalización no opera únicamente mediante delitos de orden público, autoridad o patrimonio, sino también a través del uso de procesos penales privados contra el discurso crítico.

En contextos de conflictividad socioambiental, esta vía resulta especialmente funcional para desacreditar y silenciar a dirigentes, voceros y personas defensoras, pues transforma la denuncia pública, la imputación política o la crítica intensa en un

litigio penal por honor. Desde la perspectiva del presente estudio, ello confirma que la criminalización de la protesta y de la defensa de derechos también se expresa en el plano del lenguaje, la reputación y la circulación pública de información.

Debe precisarse que la querrela no constituye un delito, sino la vía procesal propia de los delitos de ejercicio privado de la acción penal. Por ello, su estudio no solo corresponde al plano sustantivo de los delitos contra el honor, sino también al plano procesal, en la medida en que puede operar como mecanismo de judicialización para lograr presionar o llevar al silenciamiento frente al ejercicio de la denuncia pública y la defensa de derechos.

### 1.4.1. Delitos contra el honor y uso de querellas para desacreditar y silenciar

El Código Penal regula la injuria, la calumnia y la difamación en los artículos 130, 131 y 132, y el propio artículo 138 dispone que en los delitos contra el honor solo se procederá por acción privada. A su vez, el Código Procesal Penal ubica al querellante particular en los artículos 107 al 110 y el proceso por delito de ejercicio privado de la acción penal en los artículos 459 al 467.

#### a. Difamación

La difamación (artículo 132) protege el honor y la reputación frente a la atribución de hechos, cualidades o conductas que puedan perjudicar públicamente a una persona, se sanciona a quien, ante varias personas —*reunidas o separadas, pero de modo que pueda difundirse la noticia*— atribuye a otro un hecho, una cualidad o una conducta que pueda dañar su honor o reputación, con pena privativa de libertad no mayor de dos años y de treinta a ciento veinte días-multa. Si la difamación se refiere a un hecho constitutivo de calumnia, la pena sube a uno a dos años y de noventa a ciento veinte días-multa. Y si se comete por libro, prensa u otro medio de comunicación social, o mediante tecnologías de inteligencia artificial, contenidos manipulados digitalmente (*deepfakes*) u otros contenidos generados con IA que difundan información falsa o denigrante y causen daño a la reputación o a la imagen, la pena es de uno a tres años y de ciento veinte a trescientos sesenta y cinco días-multa; este último extremo fue modificado por la Ley N.º 32314, publicada el 29 de abril de 2025.

La difamación es probablemente la figura más importante del bloque, porque conecta de forma directa con el discurso público, la difusión de denuncias

y la circulación de información crítica. En conflictos por territorio, ambiente o derechos humanos, la amenaza de una querrela por difamación puede ser utilizada para desacreditar, intimidar o silenciar a quienes formulan cuestionamientos contra autoridades o empresas, especialmente cuando sus declaraciones se difunden en medios, redes sociales, comunicados, conferencias de prensa o pronunciamientos colectivos.

La reciente ampliación del tercer párrafo del artículo 132 confirma, además, que el legislador viene extendiendo esta figura a nuevos entornos de circulación pública de contenidos, lo que incrementa su relevancia en el análisis contemporáneo de la criminalización del discurso.

## 1.5. Cuadro de modificaciones normativas y aumento de severidad penal

El presente apartado no tiene por objeto desarrollar todos los delitos del Código Penal que podrían ser invocados en escenarios de protesta social, sino identificar y sistematizar los tipos penales más recurrentes en los procesos de criminalización analizados en este estudio. En tal sentido, los cuadros que siguen presentan, de manera sintética, la evolución normativa, el incremento de penas y la ampliación del ámbito de punición de aquellos delitos que con mayor frecuencia han sido utilizados para trasladar conflictos sociales, territoriales y socioambientales al terreno penal.

La finalidad de esta sistematización es mostrar cómo determinadas reformas legislativas han intensificado la respuesta punitiva del Estado y han ampliado la capacidad del derecho penal para absorber repertorios de protesta, actos de presión colectiva, conflicto territorial y confrontación con la autoridad.

### 1.5.1. Nota metodológica

Los cuadros incluidos en este apartado no agotan la totalidad de los delitos posibles, sino que se concentran en aquellos que, según la jurisprudencia y los casos examinados en el estudio, aparecen de manera más recurrente en la criminalización de la protesta social. Por ello, la sistematización se organiza por bloques temáticos de uso penal, distinguiendo: i) delitos contra la tranquilidad o paz pública; ii) delitos que trasladan la protesta hacia la afectación de la libertad personal o la obtención indebida; iii) delitos contra la autoridad y la administración pública; y iv) delitos patrimoniales y de control territorial.

## 1.5.2. Cuadro general de síntesis

### ▶ CUADRO N° 01: DELITOS MÁS RECURRENTES Y AUMENTO DE SEVERIDAD PENAL

BLOQUE	DELITOS	TENDENCIA NORMATIVA PRINCIPAL	RELEVANCIA PARA EL ESTUDIO
Delitos contra la tranquilidad o paz pública	Arts. 283, 283-A, 315, 315-A, 315-B, 316, 316-A	Aumento de penas, incorporación de días-multa, agravantes por infraestructura estratégica, creación de delitos de colaboración y expansión sobre el discurso público	Permiten trasladar bloqueos, disturbios, apoyo logístico y expresiones públicas críticas hacia una respuesta penal intensificada
Delitos que desplazan la protesta hacia la libertad personal o la obtención indebida	Arts. 151, 152, 200, 200-A	Endurecimiento severo, especialmente en secuestro y extorsión; ampliación de supuestos que abarcan retenciones, bloqueos, toma de locales y perturbación de servicios	Facilitan tratar medidas de presión colectiva como delitos de alta gravedad
Delitos contra la autoridad y la administración pública	Arts. 365, 366, 367, 368	Incremento progresivo de penas y agravantes, con protección reforzada a funcionarios y agentes estatales	Permiten trasladar actos de confrontación o resistencia social a una narrativa de agresión a la autoridad
Delitos patrimoniales y de control territorial	Arts. 202, 204 y, según el alcance que se mantenga, 205, 206, 185, 186, 188, 189	Incremento de penas y ampliación de agravantes vinculadas a vías, proyectos de inversión, infraestructura y control del espacio	Facilitan patrimonializar penalmente conflictos territoriales y comunales

### 1.5.3. Delitos contra la tranquilidad o paz pública: evolución normativa y expansión del ámbito punitivo

Este primer bloque reúne los delitos que con mayor frecuencia permiten trasladar la protesta desde el terreno de los derechos fundamentales hacia la alteración de la paz pública, la afectación de servicios, la protección de infraestructura estratégica o la sanción del discurso público. La evolución normativa de estos tipos muestra una tendencia sostenida al endurecimiento penal, expresada en el aumento de las penas, la incorporación de días-multa, la ampliación de agravantes y la creación de delitos de colaboración.

#### ➤ CUADRO N° 02: EVOLUCIÓN NORMATIVA DE DELITOS CONTRA LA TRANQUILIDAD

ARTÍCULO	ETAPA NORMATIVA	NORMA MODIFICATORIA	FECHA	CONTENIDO DEL CAMBIO	PENA
283	Texto base	Código Penal	Inicial	Se sanciona el entorpecimiento del normal funcionamiento de transportes y servicios públicos básicos, sin peligro común.	2 a 4 años
283	Primera agravación	Ley N.° 27686	19/03/2002	Se incorpora supuesto agravado cuando el agente actúa con violencia y afecta la integridad física o causa grave daño a la propiedad pública o privada.	3 a 6 años en el supuesto agravado
283	Elevación de la pena base	Ley N.° 28820	22/07/2006	Se modifica el tipo base, se actualiza la redacción y se incorpora la referencia a hidrocarburos.	4 a 6 años
283	Ampliación de servicios protegidos	Ley N.° 29583	18/09/2010	Se reemplaza la referencia a servicios de comunicación por telecomunicaciones y se añade saneamiento.	4 a 6 años

283	Nueva ampliación y agravación	DL N.° 1245	06/11/2016	Se incorporan gas, hidrocarburos y productos derivados; además, el supuesto agravado por violencia y daño grave eleva su pena.	Agravada: 6 a 8 años
283	Reestructuración integral	DL N.° 1589	04/12/2023	Se mantiene la pena base, pero se añaden días-multa; se sistematizan agravantes; se crea una agravante específica por daño grave a recursos, infraestructuras y sistemas esenciales; se añade inhabilitación.	Base: 4 a 6 años + 100 a 180 días-multa; Agravante 1: 6 a 8 años + 180 a 365 días-multa; Agravante 2: 8 a 10 años + 180 a 365 días-multa + inhabilitación
283-A	Nuevo delito autónomo	DL N.° 1589	04/12/2023	Se incorpora el delito de colaboración al entorpecimiento del funcionamiento de servicios públicos, para sancionar apoyo material o financiero.	3 a 5 años
315	Texto original	Código Penal	Inicial	Sancionaba a quien tomaba parte en reunión tumultuaria en la que colectivamente se cometía violencia contra personas o propiedades.	No mayor de 2 años
315	Primera reforma	Ley N.° 27686, art. 2	19/03/2002	Se redefine el tipo: ya no castiga solo la participación, sino al que en reunión tumultuaria atenta contra la integridad física o causa grave daño a la propiedad pública o privada.	3 a 6 años

315	Segunda reforma	Ley N.° 28820, art. 1	22/07/2006	Se eleva la pena base y se incorpora agravante por uso indebido de prendas o símbolos de las Fuerzas Armadas o de la Policía Nacional del Perú.	Base: 6 a 8 años. Agravada: 8 a 10 años
315	Tercera reforma	Ley N.° 30037, Primera Disp. Compl. Modif.	07/06/2013	Se mantiene la pena base y se extiende el tipo a hechos ocurridos con ocasión de espectáculo deportivo o en el área de influencia deportiva. Además, si se causa muerte, remite al delito de asesinato.	Base: 6 a 8 años. Uso indebido de símbolos: 8 a 10 años
315	Cuarta reforma	D. Leg. N.° 1237, art. único	26/09/2015	Se sistematizan agravantes: uso indebido de símbolos; lesiones graves; muerte.	Base: 6 a 8 años. Uso indebido: 8 a 10 años. Lesiones graves: 8 a 12 años. Muerte: no menor de 15 años

315	Reforma vigente	D. Leg. N.º 1589, art. 2	04/12/2023	Se añade días-multa, se mantiene la base y se amplían de forma intensa las agravantes, incluyendo afectación de vías, infraestructura crítica, servicios públicos, patrimonio cultural, sistemas de información, infraestructura policial, militar, financiera, tributaria, etc. Se añade además inhabilitación.	Base: 6 a 8 años + 180 a 365 días-multa. Uso indebido de símbolos: 8 a 10 años + 365 a 500 días-multa. Lesiones graves: 8 a 12 años + 365 a 600 días-multa. Afectación de infraestructura y vías: 10 a 15 años + 365 a 1000 días-multa. Muerte: no menor de 15 años + 365 a 1000 días-multa + inhabilitación.
315-A	Incorporación	Ley N.º 30076, art. 2	19/08/2013	Se incorpora el delito de grave perturbación de la tranquilidad pública. Sanciona la perturbación grave de la paz pública mediante cualquier medio razonable capaz de producir alarma. Incluye la difusión de noticias falsas o inexistentes sobre daños o potenciales daños a personas o bienes.	Base: 3 a 6 años
315-A	Vigente en el texto remitido	Sin nuevas modificaciones consignadas		Se mantiene agravante cuando el agente actúa como integrante de organización criminal que utiliza como medio la amenaza de terrorismo.	Agravada: 6 a 10 años

315-B	Incorporación	D. Leg. N.º 1589, art. 3	04/12/2023	Se crea un tipo autónomo que sanciona a quien, voluntariamente, provee bienes, objetos o instrumentos, o aporta recursos financieros o económicos para facilitar disturbios.	4 a 6 años
316	Texto original	Código Penal	Inicial	Sancionaba la apología pública de un delito o de la persona condenada como autor o partícipe.	Base: 1 a 4 años
316	Régimen agravado original	Código Penal	Inicial	Si la apología recaía sobre delitos contra la seguridad y tranquilidad públicas, contra el Estado y la defensa nacional, o contra los poderes del Estado y el orden constitucional.	4 a 6 años
316	Incorporación de terrorismo	D. Leg. N.º 924, art. primero	20/02/2003	Se agrega párrafo especial para apología del terrorismo o de persona condenada por terrorismo.	6 a 12 años + multa máxima + inhabilitación

316	Reestructuración	D. Leg. N.º 982, art. 2	22/07/2007	Se sistematiza el artículo y se individualiza el catálogo de delitos cuya apología agrava la pena, incluyendo secuestro, extorsión, disturbios, organización criminal, delitos contra los poderes del Estado, entre otros. Para terrorismo, si se realiza por medios de comunicación o TIC, la pena sube aún más.	Base: 1 a 4 años. Delitos agravados: 4 a 6 años + 250 días-multa + inhabilitación. Terrorismo: 6 a 12 años; por medios de comunicación/TIC: 8 a 15 años + 360 días-multa + inhabilitación
316	Reforma vigente	Ley N.º 30610, art. único	19/07/2017	Se modifica el verbo típico: ya no solo “hacer apología”, sino exaltar, justificar o enaltecer. Se mantiene el agravado para determinados delitos, entre ellos disturbios, extorsión, organización criminal, delitos contra los poderes del Estado y lavado de activos. El terrorismo pasa a regularse en artículo independiente (316-A).	Base: 1 a 4 años. Agravada: 4 a 6 años + 250 días-multa + inhabilitación

316-A	Incorporación	Ley N.° 30610, art. único	19/07/2017	Se crea artículo autónomo para la exaltación, justificación o enaltecimiento del delito de terrorismo o de persona condenada por terrorismo.	Base: 4 a 8 años + 300 días-multa + inhabilitación
316-A	Mismo texto	Ley N.° 30610	19/07/2017	Se agrava si el hecho se realiza en ejercicio de condición de autoridad, docente o personal administrativo de institución educativa, o usando/facilitando presencia de menores.	6 a 10 años + inhabilitación
316-A	Mismo texto	Ley N.° 30610	19/07/2017	Se agrava aún más si la exaltación se propaga por objetos, libros, escritos, imágenes, audios, imprenta, radiodifusión, medios de comunicación social o tecnologías de la información y comunicación.	8 a 15 años + inhabilitación

### 1.5.4. Delitos que reconducen la protesta hacia la afectación de la libertad personal o la obtención indebida

Este bloque agrupa delitos que permiten trasladar hechos de presión colectiva, retención, inmovilización, bloqueo o exigencia política hacia categorías penales de mayor severidad, vinculadas con la libertad de decisión, la libertad personal o la obtención indebida de ventajas. Su importancia para el estudio reside en que, mediante sucesivas reformas, estos tipos han incrementado sustancialmente sus penas y han ampliado el campo de intervención penal sobre repertorios de protesta social.

► **CUADRO N° 03: EVOLUCIÓN NORMATIVA DE DELITOS QUE RECONducEN LA PROTESTA HACÍA LA AFECTACIÓN DE LA LIBERTAD**

ARTÍCULO	ETAPA NORMATIVA	NORMA MODIFICATORIA	FECHA	CONTENIDO DEL CAMBIO	PENA BASE	PENA AGRAVADA/MÁXIMA
151	Texto vigente consignado	Código Penal		Sanciona a quien, mediante amenaza o violencia, obliga a otro a hacer lo que la ley no manda o le impide hacer lo que ella no prohíbe.	No mayor de 2 años	
152	Texto original	Código Penal	Inicial	Privación de libertad personal sin derecho.	2 a 4 años	10 a 20 años en supuestos agravados
152	Primera agravación máxima	Ley N.° 26222, art. 1	21/08/1993	Se agrega cadena perpetua si el agravado sufre graves daños en el cuerpo o salud física o mental, o muere durante el secuestro o a consecuencia de este.	2 a 4 años	Cadena perpetua

152	Primera gran elevación	Ley N.° 26630, art. 1	21/06/1996	Se eleva la pena base y la agravada; se incorpora supuesto si el agente había sido sentenciado por terrorismo.	10 a 15 años	20 a 25 años; cadena perpetua en resultados gravísimos o muerte
152	Máxima expansión punitiva	D. Leg. N.° 896, art. 1	24/05/1998	Se redefine ampliamente el tipo: sanciona la privación de libertad “cualquiera sea el móvil, propósito, modalidad, circunstancia o tiempo”. Se eleva nuevamente la pena. Añade agravantes vinculadas a sector privado y suministro de información o medios.	20 a 30 años	No menor de 30 años; cadena perpetua
152	Reducción parcial	Ley N.° 27472, art. 1	05/06/2001	Se reduce nuevamente la pena base y agravada respecto del D. Leg. 896, manteniendo la estructura amplia del delito.	10 a 15 años	20 a 25 años; cadena perpetua
152	Nueva agravante específica	Ley N.° 28189, Tercera Disp. Trans. y Final	18/03/2004	Se incorpora agravante cuando el hecho se comete para obtener tejidos somáticos de la víctima sin grave daño físico o mental.	10 a 15 años	20 a 25 años; cadena perpetua

152	Nuevo endurecimiento	Ley N.° 28760, art. 1 inc. a)	14/06/2006	Se vuelve a elevar la pena base y agravada. También se amplían supuestos de cadena perpetua: menor de edad, mayor de 65 años o discapacitado.	20 a 30 años	No menor de 30 años; cadena perpetua
152	Reestructuración vigente base	D. Leg. N.° 982, art. 2	22/07/2007	Mantiene la base de 20 a 30 años, reordena agravantes, separa funcionario/servidor público y representante diplomático, agrega nuevas agravantes: lesiones leves, comisión por dos o más personas, enfermedad grave, gestación. La cadena perpetua se aplica a menor de edad, mayor de 70 años, discapacidad aprovechada, lesiones graves o muerte.	20 a 30 años	No menor de 30 años; cadena perpetua
152	Ajuste terminológico	Ley N.° 30077, Primera Disp. Compl. Modif.	20/08/2013	En el inciso 8, reemplaza “agrupación criminal” por “organización criminal”.	20 a 30 años	No menor de 30 años; cadena perpetua
200	Texto original	Código Penal	Inicial	La extorsión se configura mediante violencia, amenaza o manteniendo en rehén a una persona para obtener una ventaja económica indebida.	—	Base: 6 a 12 años. Agravada: 12 a 20 años

	Primera gran agravación	Decreto Legislativo N.º 896, art. 1	24/05/1998	Se amplía el objeto de la ventaja a “económica indebida o de cualquier otra índole”; se eleva la pena base; se fija pena no menor de 20 años para varios supuestos agravados; se incorpora cadena perpetua si el rehén muere o sufre lesiones graves.	Base: 6 a 12 años	Base: 10 a 20 años. Agravada: no menor de 20 años. Máxima: cadena perpetua
	Reducción parcial	Ley N.º 27472, art. 1	05/06/2001	Se reduce la pena base respecto del D. Leg. 896, pero se mantiene la estructura severa de agravantes y la especial protección del rehén.	Base: 10 a 20 años	Base: 6 a 12 años. Agravada: no menor de 20 años. Si muere: no menor de 25 años. Si lesiones graves: 12 a 15 años
	Nueva reestructuración agravada	Ley N.º 28353, art. único	06/10/2004	Se sistematizan mejor los supuestos agravados; se fija pena no menor de 25 años si el rehén es menor de edad o sufre lesiones graves; si fallece, la pena pasa a 25 a 35 años.	Base: 6 a 12 años	Base: 6 a 12 años. Agravada: no menor de 20 años. Menor de edad o lesiones graves: no menor de 25 años. Muerte: 25 a 35 años

	Endurecimiento máximo	Ley N.º 28760, art. 1 inc. a)	14/06/2006	Se incrementa drásticamente la pena base y se introduce cadena perpetua para menor de edad, mayor de 65 años, discapacitado, lesiones o muerte.	Base: 6 a 12 años	Base: 20 a 30 años. Agravada: no menor de 30 años. Máxima: cadena perpetua
	Reconfiguración expansiva	Decreto Legislativo N.º 982, art. 2	22/07/2007	Se abandona la estructura centrada solo en el rehén y se redefine la extorsión como violencia o amenaza para obtener ventaja indebida. Se incorpora: i) colaboración mediante suministro de información o medios; ii) supuesto específico de toma de locales, obstaculización de vías, impedimento del libre tránsito, perturbación de servicios públicos o de obras autorizadas para obtener beneficios de la autoridad; iii) inhabilitación para funcionario que participa en huelga con fines indebidos.	Base: 20 a 30 años	Base: 10 a 15 años. Colaboración: 10 a 15 años. Protesta/ bloqueo/ toma de locales/ servicios: 5 a 10 años. Agravada: 15 a 25 años. Rehén: 20 a 30 años, agravada: no menor de 30 años, máxima: cadena perpetua

	Ajuste y ampliación de agravantes	Ley N.° 30076	19/08/2013	Mantiene la estructura del D. Leg. 982, pero añade agravante específica cuando la violencia o amenaza se dirige contra propietario, responsable o contratista de obra de construcción civil o afecta su ejecución. También agrega inhabilitación.	Se mantiene	Se mantiene: Base 10 a 15 años; supuesto de bloqueo/ servicios 5 a 10 años; agravada 15 a 25 años; rehenes y supuestos agravados mantienen alta severidad
	Nuevas agravantes sectoriales	Decreto Legislativo N.° 1187	16/08/2015	Se incorporan agravantes vinculadas a construcción civil: aprovechar condición de integrante de sindicato o simular ser trabajador del sector.	Se mantiene	
	Ajuste de medios comisivos	Decreto Legislativo N.° 1237	26/09/2015	Se añade expresamente el uso de artefactos explosivos o incendiarios y se conservan agravantes previas.	Se mantiene	
	Ampliación de presión intimidatoria	Decreto Legislativo N.° 1611, Primera DCM	21/12/2023	Se agrega nueva agravante por uso de imágenes del entorno familiar, empresarial, laboral o social u objetos perturbadores de peligrosidad difundidos a la víctima.	Se mantiene	

	Reordenación y nueva expansión	Ley N.º 32183, art. 1	11/12/2024	Se reordena el artículo en numerales. Se incorpora de manera expresa la modalidad de “préstamos extorsivos”; se mantiene el supuesto específico de bloqueo, toma de locales, perturbación de servicios y obras; se agregan nuevas agravantes: contra actividad comercial o empresarial, abuso de la condición económica de la víctima, contra instituciones educativas, universidades, complejos habitacionales o condominios; se incorpora agravante transnacional para cadena perpetua.	Se mantiene	200.1 Base: 10 a 15 años. 200.2 “préstamos extorsivos”: 10 a 15 años. 200.4 bloqueo/ toma de locales/servicios: 5 a 10 años. 200.6 agravada: 15 a 25 años + inhabilitación. 200.7 rehén: 20 a 30 años. 200.8: no menor de 30 años. 200.9: cadena perpetua
--	--------------------------------	-----------------------	------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

200-A	Incorporación	Decreto Legislativo N.º 1731, art. 3	12/02/2026	<p>Se crea un nuevo tipo penal autónomo que sanciona a quien, directa o indirectamente, sin derecho, exige o requiere con violencia o amenaza expresa o implícita una ventaja económica indebida u otra de cualquier índole. Se agrava si se invoca pertenencia a organizaciones criminales, se usa información personal/laboral/empresarial, se exhiben objetos perturbadores, la víctima es funcionario público, se usa menores o se emplean explosivos o armas. Si se obtiene la ventaja o el desplazamiento patrimonial, se aplica el art. 200.</p>	<p>Base: 9 a 12 años. Agravada: 12 a 15 años</p>	
-------	---------------	--------------------------------------	------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------	--

### 1.5.5. Delitos contra la autoridad y la administración pública

Este bloque comprende los delitos que protegen el ejercicio de la autoridad y la ejecución de actos funcionales. Su evolución normativa muestra una intensificación de la respuesta penal frente a la violencia, intimidación, resistencia o desobediencia a la autoridad, así como una ampliación de agravantes vinculadas a pluralidad de agentes, lesiones, muerte y calidad del funcionario afectado. En contextos de protesta social, estos tipos son relevantes porque permiten desplazar el conflicto hacia una narrativa de agresión institucional.

► **CUADRO N° 04: EVOLUCIÓN NORMATIVA DE DELITOS CONTRA LA AUTORIDAD Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

ARTÍCULO	ETAPA NORMATIVA	NORMA MODIFICATORIA	FECHA	CONTENIDO DEL CAMBIO	PENA
365	Texto base consignado	Código Penal	—	Sanciona al que, sin alzamiento público, mediante violencia o amenaza, impide a una autoridad, funcionario o servidor público ejercer sus funciones, le obliga a practicar un acto funcional o le estorba en su ejercicio.	No mayor de 2 años
366	Texto original consignado	Código Penal	Inicial	Sanciona al que emplea intimidación o violencia contra un funcionario público o contra quien le presta asistencia, para impedir o trabar la ejecución de un acto propio del legítimo ejercicio de sus funciones.	1 a 3 años
366	Primera reforma	Ley N.° 27937, art. único	12/02/2003	Se eleva la pena y se incorpora la alternativa de prestación de servicios comunitarios.	2 a 4 años o 80 a 140 jornadas de servicio comunitario

365 y 366 Agravada	Texto original consignado	Código Penal	Inicial	Agravaba los supuestos de los artículos 365 y 366 cuando el hecho se cometía a mano armada, por dos o más personas, por funcionario o servidor público, o causaba lesión grave previsible. Si el agraviado moría y el agente podía prever el resultado, la pena aumentaba.	—
365 y 366 Agravada	Primera reforma	Ley N.º 27937, art. único	12/02/2003	Reordena agravantes en dos escalas: una para pluralidad de agentes o autor funcionario/servidor; otra más severa para mano armada o lesión grave previsible. También eleva la pena por muerte.	Primer nivel: 3 a 6 años. Segundo nivel: 4 a 7 años. Muerte: 7 a 15 años
365 y 366 Agravada	Segunda reforma	Ley N.º 28878, art. 1	17/08/2006	Mantiene escalas previas, pero añade agravante específica cuando el hecho se realiza contra miembro de la PNP o de las Fuerzas Armadas, magistrado del Poder Judicial o del Ministerio Público, en ejercicio de sus funciones.	Se mantiene: 3 a 6 años / 4 a 7 años / 7 a 15 años, con nuevo supuesto agravado
365 y 366 Agravada	Tercera reforma	Decreto Legislativo N.º 982, art. 2	22/07/2007	Se elevan ambas escalas agravadas. Se añaden nuevos supuestos: impedir erradicación o destrucción de cultivos ilegales; hechos vinculados a investigaciones o juzgamiento por terrorismo, TID, lavado, secuestro, extorsión y trata. También aumenta la pena por muerte.	Primer nivel: 4 a 8 años. Segundo nivel: 6 a 12 años. Muerte: 10 a 15 años

365 y 366 Agravada	Reforma vigente consignada	Ley N.º 30054, art. 2	30/06/2013	Mantiene el primer nivel, pero eleva el segundo nivel agravado. Además amplía el catálogo de sujetos especialmente protegidos, incorporando al miembro del Tribunal Constitucional y a la autoridad elegida por mandato popular. También aumenta la pena por muerte.	Primer nivel: 4 a 8 años. Segundo nivel: 8 a 12 años. Muerte: 12 a 15 años
368	Texto original consignado	Código Penal	Inicial	Sanciona a quien desobedece o resiste la orden impartida por un funcionario público en ejercicio de sus atribuciones, salvo la propia detención.	No mayor de 2 años
368	Primera reforma	Ley N.º 29439, art. 1	19/11/2009	Se precisa que la orden debe ser “legalmente impartida”. Se establece pena base de seis meses a dos años y se añade supuesto especial por negativa a análisis de sangre u otros fluidos.	Base: 6 meses a 2 años. Análisis de sangre/fluidos: 6 meses a 4 años o 70 a 140 jornadas
368	Segunda reforma	Ley N.º 30862, art. 4	25/10/2018	Se incrementa fuertemente la pena base del delito.	3 a 6 años
368	Reforma vigente consignada	Decreto Legislativo N.º 1696, art. 3	20/01/2026	Se vuelve a elevar la pena base. También incrementa la pena del supuesto de negativa a análisis de sangre/fluidos y mantiene una pena severa para la desobediencia o resistencia a medidas de protección en violencia contra las mujeres o integrantes del grupo familiar.	Base: 5 a 8 años. Análisis de sangre/fluidos: 4 a 7 años o 70 a 140 jornadas. Medidas de protección: 5 a 8 años

## 1.5.6. Delitos patrimoniales y de control territorial

Este bloque reúne los delitos que permiten traducir conflictos territoriales, comunales o socioambientales a categorías de posesión, propiedad, daño o apoderamiento patrimonial. La evolución de estos tipos muestra una ampliación de agravantes relacionadas con vías de comunicación, proyectos de inversión, infraestructura pública y bienes estratégicos, lo que incrementa su relevancia en escenarios de defensa del territorio y oposición a actividades extractivas.

**CUADRO N° 05: EVOLUCIÓN NORMATIVA DE DELITOS PATRIMONIALES Y DE CONTROL TERRITORIAL**

ARTÍCULO	ETAPA NORMATIVA	NORMA MODIFICATORIA	FECHA	CONTENIDO DEL CAMBIO	PENA BASE	PENA AGRAVADA/MÁXIMA
202	Texto original	Código Penal	Inicial	Sanciona: i) destrucción o alteración de linderos para apropiarse de inmueble; ii) despojo por violencia, amenaza, engaño o abuso de confianza; iii) perturbación posesoria con violencia o amenaza.	—	1 a 3 años
202	Reforma vigente del tipo base	Ley N.° 30076, art. 1	19/08/2013	Se eleva la pena base. Se incorpora un nuevo supuesto típico: ingreso ilegítimo a inmueble mediante actos ocultos, en ausencia del poseedor o con precauciones para asegurar el desconocimiento de quienes puedan oponerse. Además, se precisa que la violencia en los numerales 2 y 3 puede recaer tanto sobre personas como sobre bienes.	1 a 3 años	2 a 5 años

204	Texto original	Código Penal	Inicial	Agrava la usurpación si se comete con armas o explosivos, con dos o más personas, sobre inmueble reservado para fines habitacionales o sobre bienes del Estado, destinados a servicios públicos o de comunidades campesinas o nativas.	—	2 a 6 años
204	Primera gran expansión	Ley N.° 30076, art. 1	19/08/2013	Se incrementa la pena y se añaden nuevas agravantes: patrimonio cultural, afectación de libre circulación en vías, colocación de hitos/cercos/paneles/demarcaciones/materiales, abuso de condición o cargo de funcionario o servidor público. Además, se incorpora como autor equiparado al que organiza, financia, facilita, fomenta, dirige, provoca o promueve usurpaciones.	2 a 6 años	4 a 8 años + inhabilitación
204	Segunda expansión	Ley N.° 30327, Cuarta DCT	21/05/2015	Se mantiene la pena, pero se incorpora una nueva agravante: usurpación sobre derechos de vía o localización de área otorgados para proyectos de inversión.	4 a 8 años	4 a 8 años + inhabilitación

204	Endurecimiento mayor	D. Leg. N.º 1187, Primera DCM	16/08/2015	Se eleva sustancialmente la pena. Se amplían las agravantes: áreas naturales protegidas; abuso de función notarial o arbitral; uso de documentos privados falsos o adulterados; entrega o validación indebida de documentos o actos de posesión por representantes de asociaciones, personas jurídicas o personas naturales.	4 a 8 años	5 a 12 años + inhabilitación
204	Nueva ampliación	Ley N.º 30556, Tercera DCM	29/04/2017	Mantiene la pena y el catálogo previo, pero agrega nueva agravante por usurpación sobre inmuebles en zonas declaradas de riesgo no mitigable.	5 a 12 años	5 a 12 años + inhabilitación
204	Reforma reciente	D. Leg. N.º 1688, Primera DCM	02/10/2024	Se mantiene la pena, pero se añade una nueva agravante: usurpación sobre inmueble, zona o área declarada intangible, inalienable o imprescriptible alrededor del perímetro de establecimientos penitenciarios.	5 a 12 años	5 a 12 años + inhabilitación

En conjunto, los cuadros precedentes muestran que la criminalización de la protesta no depende únicamente de la aplicación judicial expansiva de los tipos penales, sino también de una evolución legislativa que ha incrementado de manera sostenida la severidad de las penas y ampliado el ámbito de punición. El aumento de marcos punitivos, la incorporación de nuevas agravantes, la protección reforzada de infraestructura estratégica y la creación de delitos de colaboración o de intervención anticipada revelan una tendencia normativa que facilita el desplazamiento de la protesta social, la conflictividad territorial y la defensa del ambiente hacia categorías penales de mayor gravedad.

## 1.6. Marco institucional del Ministerio Público para la prevención de la criminalización de personas defensoras

Un componente normativo e institucional especialmente relevante es el Protocolo de Actuación Fiscal para la Prevención e Investigación de los Delitos en Agravio de las Personas Defensoras de los Derechos Humanos, aprobado mediante Resolución N.º 439-2022-MP-FN.

Su importancia no radica únicamente en que fija pautas internas de actuación, sino en que reconoce de manera expresa que la labor fiscal frente a personas defensoras exige un tratamiento diferenciado, acorde con estándares internacionales y con un enfoque orientado a evitar respuestas estatales que, en los hechos, terminen obstaculizando o desincentivando el ejercicio legítimo de la defensa de derechos humanos. El protocolo es de cumplimiento obligatorio para las fiscalías del Subsistema de Derechos Humanos, Interculturalidad y Terrorismo, fiscalías especializadas contra la criminalidad organizada, fiscalías de prevención del delito, fiscalías provinciales penales corporativas, fiscalías mixtas, así como para el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses y otras entidades involucradas en la detección temprana, prevención e investigación de estos casos.

Desde la perspectiva del presente informe, el aporte más significativo de este instrumento es la incorporación del principio de no criminalización de las personas defensoras de derechos humanos como uno de los principios rectores de la actuación del Ministerio Público, junto con la legalidad, la debida diligencia, el plazo razonable, la igualdad y no discriminación, el principio pro homine y la participación de la víctima. Este reconocimiento tiene un valor singular porque convierte en pauta institucional expresa una preocupación central del estudio: que las denuncias, investigaciones o procesos dirigidos contra personas defensoras pueden ser utilizados para obstaculizar,

“

**El aporte más significativo de este instrumento es la incorporación del principio de no criminalización de las personas defensoras de derechos humanos como uno de los principios rectores de la actuación del Ministerio Público, junto con la legalidad, la debida diligencia, el plazo razonable, la igualdad y no discriminación, el principio pro homine y la participación de la víctima.**

”



desalentar o castigar su labor. En esa línea, el protocolo dispone que, en la teoría del caso fiscal, debe considerarse como primer supuesto que los hechos constitutivos de delito pudieron haberse cometido en represalia o con el fin de impedir la labor de las personas defensoras, lo que obliga a una lectura contextual y reforzada de los hechos investigados.

Este estándar institucional resulta especialmente útil para analizar la criminalización en contextos de conflictividad social y socioambiental, porque impone, al Ministerio Público, el deber de valorar no solo la noticia criminal en abstracto, sino también el contexto en que ocurrieron los hechos, la condición de la víctima o denunciada como persona defensora y la eventual existencia de patrones de hostigamiento o represalia. En términos analíticos, ello permite sostener que la criminalización no constituye solo una categoría doctrinaria o de denuncia política, sino un riesgo reconocido por el propio sistema de justicia, que exige al fiscal examinar si la activación del aparato penal responde realmente a la persecución legítima de un delito o si, por el contrario, se inserta en una estrategia de silenciamiento, desgaste o desarticulación de la defensa de derechos.

Asimismo, el protocolo amplía el campo de protección al reconocer expresamente a las personas defensoras del medio ambiente y a quienes, de manera individual o colectiva y pacífica, promueven y protegen derechos vinculados con el agua, el aire, la tierra, la flora y la fauna. Del mismo modo, incorpora una perspectiva de interculturalidad aplicable a personas defensoras de pueblos indígenas y originarios, lo que obliga a brindar información accesible, respetar la identidad étnico-cultural y documentar adecuadamente la situación del pueblo indígena en el lugar de los hechos, con atención a los conflictos políticos, sociales y económicos que puedan rodear el caso. Para el objeto del presente estudio, este reconocimiento es especialmente importante, pues refuerza la tesis de que los conflictos por territorio, ambiente y recursos naturales no pueden ser tratados por la Fiscalía como litigios penales descontextualizados, sino como escenarios atravesados por derechos colectivos, diferencia cultural y alta exposición a represalias.

El protocolo también es relevante porque articula la investigación penal con deberes de prevención, protección y atención integral. Según el documento, el Ministerio Público puede actuar de oficio o a pedido de parte para iniciar procedimientos preventivos o diligencias preliminares; los fiscales pueden adoptar medidas para preservar la identidad, domicilio, profesión y lugar de trabajo de la persona protegida; y el análisis del nivel de riesgo puede apoyarse en pronunciamientos u oficios de entidades como la Defensoría del Pueblo y los ministerios de Justicia y del Ambiente. A ello se suma la participación del Programa de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos y del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Desde la lógica del informe, estas previsiones muestran que la respuesta institucional frente a personas defensoras no debe agotarse en la persecución penal del hecho lesivo, sino que comprende también deberes positivos de protección y reducción del riesgo.

En consecuencia, este protocolo debe ser incorporado al estudio como un parámetro institucional de contraste frente a prácticas fiscales de criminalización. Si el propio Ministerio Público ha reconocido el principio de no criminalización y ha establecido que los fiscales deben examinar el contexto, la condición de persona defensora y el posible carácter represivo o de represalia de las denuncias, entonces toda actuación fiscal que ignore esos elementos, trate a la defensa de derechos como sospecha en sí misma o active el aparato penal sin esa debida contextualización, se aleja no solo de los estándares internacionales, sino también de las propias reglas internas de actuación fiscal vigentes en el Perú.

## 1.7. Seguridad, orden público y estado de emergencia en contextos de conflictividad social

El estado de emergencia, previsto en el artículo 137 de la Constitución, constituye un régimen excepcional que habilita la restricción o suspensión temporal de determinados derechos fundamentales ante supuestos graves de perturbación del orden interno, catástrofe o circunstancias que afecten la vida de la Nación. Entre los derechos susceptibles de restricción se encuentran la libertad y seguridad personales, la inviolabilidad de domicilio, la libertad de reunión y la libertad de tránsito. En consecuencia, se trata de una medida de carácter extraordinario, temporal y obligatoriamente debe estar sometida a control constitucional.

El análisis del estado de emergencia resulta especialmente relevante porque, en contextos de conflictividad socioambiental, su declaratoria no opera como un dato neutro. Por el contrario, configura un entorno normativo que reduce garantías, intensifica la presencia coercitiva del Estado y reordena las condiciones de ejercicio del derecho a la protesta, particularmente en territorios atravesados por disputas extractivas, control de corredores logísticos y demandas de defensa territorial.

Desde 2016, el Estado peruano ha recurrido de manera reiterada a este mecanismo en ámbitos de alta conflictividad, especialmente en territorios vinculados al corredor vial Apurímac - Cusco - Arequipa cuyo impacto es sobre el transporte de mineral de empresas extractivas como Las Bambas, Hudbay Minerals, Antapaccay y en otros espacios estratégicos para la circulación minera. En esos casos, la disposición estatal recurrente ha sido el mantenimiento del control del orden interno por la Policía Nacional del Perú, con apoyo de las Fuerzas Armadas, en zonas donde se registran protestas, bloqueos y controversias territoriales.

Ello se evidencia en las declaratorias y prórrogas del estado de emergencia que comprendieron, de manera recurrente, territorios y tramos viales estratégicos

“

**El estado de emergencia, previsto en el artículo 137 de la Constitución, constituye un régimen excepcional que habilita la restricción o suspensión temporal de determinados derechos fundamentales ante supuestos graves de perturbación del orden interno, catástrofe o circunstancias que afecten la vida de la Nación.**

”

vinculados al corredor vial Apurímac - Cusco - Arequipa, incluyendo sus quinientos (500) metros adyacentes a cada lado, así como provincias, distritos y sectores específicos de Chumbivilcas, Espinar, Cotabambas, Challhuahuacho, Colquemarca, Ccapacmarca, Chamaca, Velille, Coporaque y otros ámbitos del sur andino, con extensiones variables hacia redes viales nacionales y regionales, e incluso declaratorias de alcance nacional en determinados periodos. El cuadro siguiente resume las principales declaratorias y prórrogas del estado de emergencia emitidas en dichos ámbitos:

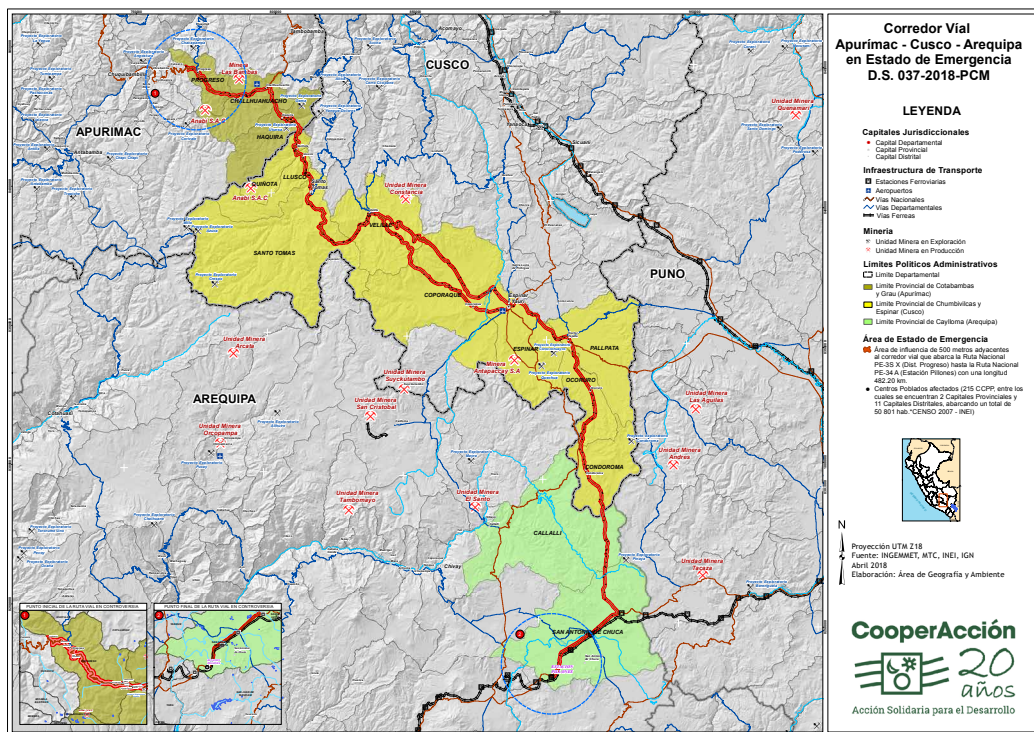
**CUADRO N° 06: NORMATIVA SOBRE ESTADOS DE EMERGENCIA EN CONTEXTOS DE CONFLICTIVIDAD SOCIAL**

N.º	DECRETO SUPREMO N.º	DURACIÓN	FECHA DE PUBLICACIÓN
1	093-2016-PCM	30 días calendario	20/12/2016
2	006-2018-PCM	30 días calendario	11/01/2018
3	015-2018-PCM	Prórroga 30 días calendario	08/02/2018
4	025-2018-PCM	Prórroga 30 días calendario	08/03/2018
5	037-2018-PCM	Prórroga 60 días calendario	11/04/2018
6	091-2018-PCM	30 días calendario	30/08/2018
7	100-2018-PCM	30 días calendario	29/09/2018
8	105-2018-PCM	Prórroga 30 días calendario	25/10/2018
9	115-2018-PCM	Prórroga 30 días calendario	25/11/2018
10	128-2018-PCM	Prórroga 30 días calendario	24/12/2018
11	008-2019-PCM	Prórroga 30 días calendario	25/01/2019
12	038-2019-PCM	Prórroga 30 días calendario	25/02/2019
13	056-2019-PCM	15 días calendario	28/03/2019
14	067-2019-PCM	Deja sin efecto la declaración del Estado de Emergencia	11-04-2019

15	169-2019-PCM	30 días calendario	15/10/2019
16	020-2020-PCM	30 días calendario	8/02/2020
17	060-2020-PCM	Prórroga 30 días calendario	05/04/2020
18	139-2022-PCM	60 días calendario	12/12/2022
19	143-2022-PCM	30 días calendario	13/12/2022
20	009-2023-PCM	30 días calendario	14/01/2023
21	018-2023-PCM	60 días calendario	05/02/2023
22	060-2023-PCM	Prórroga 60 días calendario	12/05/2023
23	092-2023-PCM	Prórroga 60 días calendario	12/08/2023
24	117-2023-PCM	Prórroga 60 días calendario	11/10/2023
25	137-2023-PCM	30 días calendario	06/12/2023
26	008-2024-PCM	30 días calendario	30/01/2024
27	024-2024-PCM	Prórroga 30 días calendario	05/03/2024
28	036-2024-PCM	Prórroga 30 días calendario	02/04/2024
29	047-2024-PCM	Prórroga 30 días calendario	01/05/2024
30	065-2024-PCM	Prórroga 30 días calendario	29/06/2024
31	078-2024-PCM	Prórroga 30 días calendario	01/08/2024
32	088-2024-PCM	Prórroga 30 días calendario	30/08/2024
33	103-2024-PCM	Prórroga 30 días calendario	01/10/2024
34	147-2024-PCM	Prórroga 30 días calendario	27/12/2024
35	012-2025-PCM	Prórroga 60 días calendario	23/01/2025
36	040-2025-PCM	Prórroga 60 días calendario	27/03/2025
37	121-2025-PCM	Prórroga 60 días calendario	25/09/2025

La revisión de estos decretos supremos permite advertir, con base normativa verificable, un patrón de excepcionalidad reiterada en territorios de conflictividad socioambiental. Lejos de tratarse de respuestas aisladas, las declaratorias y prórrogas revelan un uso recurrente del estado de emergencia como herramienta de gestión del orden público en zonas asociadas al extractivismo y a corredores logísticos estratégicos.

En ese marco, los decretos supremos emitidos entre 2018 y 2025 acumulan, al menos respecto de los dispositivos revisados, un total de 1335 días calendario de estado de emergencia declarado o prorrogado. Este dato permite sostener que la excepcionalidad no ha funcionado únicamente como reacción episódica frente a hechos extraordinarios, sino como una técnica recurrente de administración del conflicto en territorios atravesados por protestas y disputas territoriales. A modo



Tomado de CooperAcción. Corredor vial

ilustrativo, esta dinámica puede observarse en el corredor vial que atraviesa los departamentos de Apurímac, Cusco y Arequipa.

Desde una perspectiva analítica, esta recurrencia permite sostener que el estado de emergencia, en determinados contextos, no solo cumple una función de respuesta frente a episodios de alteración del orden interno, sino también una función material de control territorial. En espacios estratégicos para el tránsito de minerales y el resguardo de infraestructura extractiva, la excepcionalidad termina operando como mecanismo de aseguramiento de la circulación, contención de comunidades y restricción del ejercicio colectivo de derechos.

Esta lectura se ve reforzada por la jurisprudencia constitucional. En el Expediente N.º 00964-2018-PHC/TC, el Tribunal Constitucional estableció que el estado de emergencia constituye un recurso extremo y temporal, cuya validez depende de criterios estrictos de necesidad, temporalidad y proporcionalidad. Asimismo, precisó que las prórrogas sucesivas, cuando carecen de justificación reforzada, desnaturalizan el régimen excepcional y lo convierten en una situación de anormalidad permanente incompatible con la Constitución.

Aplicando estos parámetros al caso del corredor Apurímac-Cusco-Arequipa, el Tribunal Constitucional concluyó que la reiteración prolongada de prórrogas había desnaturalizado el régimen de excepción, no había contribuido a resolver el conflicto y, por el contrario, había dificultado la apertura de canales de diálogo y negociación. Este criterio resulta central, pues permite afirmar que la excepcionalidad no puede ser utilizada como forma ordinaria de gestión de la protesta ni como cobertura normativa para el control prolongado de territorios comunales.

En el plano interamericano, la excepcionalidad también se encuentra sometida a límites reforzados. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que la suspensión de garantías solo es admisible en la medida y por el tiempo estrictamente requeridos por la situación, y que, aun bajo estado de excepción, deben mantenerse las garantías judiciales indispensables para proteger derechos, especialmente la vida, la integridad personal y el acceso a la justicia. Por ello, mecanismos como el hábeas corpus y el amparo no pueden ser desplazados por una lógica de excepcionalidad permanente.

A ello se suma que, durante las protestas desarrolladas entre diciembre de 2022 y marzo de 2023, diversas organizaciones de derechos humanos denunciaron la intervención



Corredor Vial Sur.

conjunta de fuerzas policiales y militares y el uso excesivo y desproporcionado de la fuerza frente a la población civil que protesta. Este contexto confirma que el análisis del estado de emergencia no puede agotarse en su formulación normativa, sino que debe extenderse a sus efectos concretos sobre el ejercicio de derechos y sobre la intensificación de respuestas coercitivas.

En tal sentido, el estado de emergencia debe ser examinado no solo como instrumento constitucional de respuesta ante situaciones graves, sino también como un factor que puede agravar procesos de criminalización. Su uso reiterado en contextos de conflictividad socioambiental amplía el margen de restricción de derechos, incrementa la exposición de comunidades y personas defensoras a intervenciones policiales y militares, y favorece un entorno más propicio para la judicialización de la protesta, el arrinconamiento organizativo y la expansión del control punitivo.

Este contexto político confirma, en términos próximos a Boaventura de Sousa Santos, que la criminalización de la protesta no opera únicamente en sede penal, sino también en el plano político y discursivo, cuando las resistencias al modelo de desarrollo son tratadas como perturbaciones que deben ser contenidas antes que como expresiones legítimas de la democracia (Sousa Santos, 2015).

**MARCO NORMATIVO  
INTERNACIONAL Y  
SUPRANACIONAL**

## 2.1. Sistema Interamericano: protesta, uso de la fuerza, personas defensoras y criminalización

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en su informe Criminalización de la labor de las personas defensoras de derechos humanos (CIDH, 2015), advierte que los Estados deben evitar el uso desproporcionado del derecho penal para desalentar o castigar el ejercicio legítimo del derecho a la protesta. En igual sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en el Caso López Lone y otros vs. Honduras (2015), señala que toda restricción debe estar sometida a criterios estrictos de legalidad, necesidad y proporcionalidad.

La jurisprudencia internacional, especialmente la Opinión Consultiva OC-8/87 de la Corte IDH, reafirma que aun en estados de emergencia subsisten derechos inderogables como la vida, la integridad y el acceso a la justicia. Ello exige un análisis crítico sobre la proporcionalidad y necesidad del uso de esta figura en conflictos sociales.



En el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el Estado peruano se encuentra obligado a adecuar su normativa y su práctica judicial a los estándares internacionales de protección del derecho de reunión y del derecho a la protesta, de modo que toda restricción estatal se adopte bajo parámetros de legalidad, necesidad y proporcionalidad. En el plano interno, el artículo 55 de la Constitución dispone que los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional, lo que incorpora al ordenamiento interno los instrumentos internacionales de derechos humanos relevantes para la tutela judicial, la interpretación constitucional y el control de las restricciones a las libertades públicas.

En materia de protesta y defensa de derechos humanos, la Corte IDH ha establecido criterios relevantes en los casos Lagos del Campo vs. Perú (2017) y Noguera y otros vs. Paraguay (2021), reconociendo que el castigo de expresiones críticas o protestas laborales constituye una forma de violación indirecta de la libertad de expresión y asociación. La ausencia de aplicación directa de estos estándares por jueces nacionales revela una brecha estructural entre el compromiso internacional y la práctica judicial.

## **2.2. Sistema universal: Naciones Unidas y estándares sobre personas defensoras de derechos humanos y ambientales**

En el Sistema de Naciones Unidas, la protección del derecho de reunión pacífica, la libertad de expresión y la defensa de derechos humanos se articula, principalmente, a partir del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y de la interpretación autorizada del Comité de Derechos Humanos. En particular, el Comité ha precisado que el derecho de reunión pacífica constituye un medio esencial de expresión colectiva y participación social, cuya restricción solo puede justificarse bajo parámetros estrictos de legalidad y necesidad en una sociedad democrática; y que la libertad de expresión es condición indispensable para el funcionamiento de sociedades libres y democráticas, con estándares reforzados cuando se trata de asuntos de interés público.

En ese marco, la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos (Declaración sobre Defensores, A/RES/53/144) no crea derechos nuevos, sino que sistematiza derechos ya existentes para su aplicación a la labor de defensoras y defensores. La Declaración reconoce, entre otros aspectos, el derecho a buscar, obtener y difundir

información sobre derechos humanos; a reunirse y asociarse pacíficamente; a dirigirse a organismos internacionales; y establece deberes estatales de protección frente a violencia, amenazas, represalias o discriminación derivadas de la actividad de defensa.

Respecto de la protesta y la reunión pacífica, el Comité de Derechos Humanos, mediante su Observación General N.º 37 (CCPR/C/GC/37), ha desarrollado criterios operativos relevantes: la reunión protegida es, por definición, pacífica; “violencia” no puede entenderse de manera expansiva para vaciar el contenido del derecho; y las limitaciones deben ser excepcionales, basadas en ley y sujetas a un test estricto de necesidad y proporcionalidad, evitando medidas indiscriminadas. Estos criterios resultan especialmente pertinentes cuando el Estado responde a movilizaciones sociales con medidas penales o con restricciones administrativas de amplio alcance.

A nivel de procedimientos especiales, el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación ha reiterado que los Estados deben adoptar enfoques de gestión de protestas compatibles con derechos humanos, reforzando la rendición de cuentas frente a violaciones graves relacionadas con el ejercicio de estas libertades. En esa línea, la producción temática del mandato proporciona estándares para evitar que la respuesta estatal transforme el control del orden público en represión o criminalización del disenso, particularmente cuando existen riesgos de uso excesivo de fuerza o de restricciones no justificadas.

En cuanto a la criminalización de defensoras y defensores, Naciones Unidas ha documentado patrones de privación prolongada de libertad, uso abusivo del sistema de justicia y medidas restrictivas que afectan la labor de defensa, incluyendo impactos desproporcionados sobre quienes actúan en contextos de conflictividad territorial y ambiental. En particular, el informe del mandato de la Relatoría Especial sobre defensoras y defensores (A/76/143) analiza la tendencia de recurrir a detenciones prolongadas o sanciones penales severas como mecanismo de silenciamiento o castigo, lo que resulta incompatible con el deber estatal de protección y con el principio de *última ratio* del derecho penal.

En el ámbito de empresas y derechos humanos, los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos (UNGP) constituyen el estándar global para prevenir y abordar impactos adversos vinculados a actividad empresarial, estructurado en tres pilares: deber estatal de proteger, responsabilidad empresarial de respetar y acceso a remedio. Para el presente estudio, este marco resulta relevante

porque vincula la debida diligencia empresarial y la obligación estatal de proteger con escenarios donde la conflictividad social deriva en hostigamiento, persecución judicial o represalias contra quienes cuestionan proyectos extractivos o denuncian impactos.

Finalmente, en relación con defensoras y defensores ambientales, el reconocimiento progresivo del derecho humano a un ambiente limpio, saludable y sostenible refuerza el estándar de protección, al situar la defensa ambiental como parte del núcleo de derechos humanos. En tal sentido, el Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/RES/48/13) y la Asamblea General (A/RES/76/300) han reconocido ese derecho, lo que incrementa la exigencia de que los Estados prevengan represalias, garanticen acceso a justicia y adopten medidas para proteger a quienes defienden ambiente y territorio, particularmente en contextos de alta conflictividad socioambiental.

“

**Según las sentencias del 26 de septiembre de 2006 y 24 de febrero de 2011, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado la doctrina del control de convencionalidad como un deber de los órganos jurisdiccionales y, en general, de las autoridades vinculadas a la administración de justicia.**

”

### 2.3. Bloque de constitucionalidad y control de convencionalidad en el Perú

Según las Sentencias del 26 de septiembre de 2006 y 24 de febrero de 2011, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado la doctrina del control de convencionalidad como un deber de los órganos jurisdiccionales y, en general, de las autoridades vinculadas a la administración de justicia. En *Almonacid Arellano vs. Chile*, el Tribunal estableció que, una vez ratificada la Convención Americana, los jueces —*como parte del aparato del Estado*— están obligados a velar porque sus efectos no se vean mermados por la aplicación de normas internas contrarias a su objeto y fin, debiendo ejercer una especie de “control de convencionalidad” entre el derecho interno aplicable en el caso concreto y la Convención, considerando, además, la interpretación realizada por la Corte IDH como intérprete última del tratado.

En *Gelman vs. Uruguay*, la Corte precisó que dicho control debe ser ejercido *ex officio* por jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles,

dentro del marco de sus competencias y conforme a las regulaciones procesales correspondientes, exigiendo que la interpretación y aplicación del derecho interno se realice en consonancia con la Convención y la jurisprudencia interamericana.

Perú, en su condición de Estado parte del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, se encuentra obligado a adecuar su legislación y su práctica jurisdiccional a los estándares internacionales aplicables, en particular respecto de las libertades públicas (*reunión, expresión y protesta*). En el plano interno, el artículo 55 de la Constitución dispone que los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional, lo que habilita su utilización como parámetro interpretativo y de decisión judicial en la tutela de derechos.

De manera complementaria, el Tribunal Constitucional ha precisado que el parámetro de constitucionalidad puede integrar, además de la Constitución, otras fuentes (principalmente normas con rango de ley “derivadas” por encargo constitucional y determinadas fuentes de incidencia jurisprudencial), configurando el denominado bloque de constitucionalidad; dichas normas pueden actuar como normas interpuestas y sustentar la declaración de inconstitucionalidad por infracción indirecta cuando una ley resulta incompatible con ellas.

En ese marco, los jueces y demás autoridades deben aplicar el control de convencionalidad: verificar, de oficio y dentro de sus competencias, la compatibilidad de las normas y prácticas internas con la Convención Americana y la interpretación desarrollada por la Corte Interamericana, de modo que decisiones judiciales o administrativas no tornen ilusorio el cumplimiento de obligaciones internacionales. En sede interna, este deber se refuerza normativamente a través del Nuevo Código Procesal Constitucional (Ley N° 31307), que ordena interpretar el contenido y alcance de los derechos conforme a la Declaración Universal, los tratados de derechos humanos y las decisiones de tribunales internacionales; y, ante incompatibilidad entre norma convencional y constitucional, preferir la que más favorezca a la persona.

Asimismo, la Corte Suprema ha recogido expresamente que es tarea de toda autoridad pública y del Poder Judicial realizar control de convencionalidad de los enunciados normativos nacionales para adecuarlos a los tratados y a la jurisprudencia interamericana, complementando ello con el principio de mayor protección.

## 2.4. Acuerdo de Escazú y protección de personas defensoras en asuntos ambientales

El Acuerdo de Escazú merece un tratamiento autónomo dentro del marco internacional del presente estudio, por cuanto constituye el principal instrumento regional en América Latina y el Caribe en materia de democracia ambiental.

Su relevancia no se agota en la regulación de los llamados derechos de acceso a la información ambiental, participación pública y acceso a la justicia, sino que ofrece un marco integral para examinar las condiciones institucionales que permiten prevenir o agravar la conflictividad socioambiental. Desde esta perspectiva, Escazú permite analizar la protesta ambiental no solo como reacción frente a un daño o riesgo ecológico, sino también como expresión de déficits previos de información, exclusión participativa y falta de tutela judicial efectiva.

Su especial importancia para el presente informe radica en el artículo 9, que establece obligaciones específicas respecto de las personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales.

En efecto, dicho artículo dispone que cada Estado Parte garantizará un entorno seguro y propicio para que personas, grupos y organizaciones que promuevan y defiendan derechos humanos en asuntos ambientales puedan actuar libres de amenazas, restricciones e inseguridad; igualmente, ordena adoptar medidas adecuadas y efectivas para reconocer, proteger y promover derechos como la vida, la integridad personal, la libertad de opinión y expresión, la reunión pacífica, la asociación y la libre circulación, así como prevenir, investigar y sancionar ataques, amenazas e intimidaciones. Este estándar resulta particularmente útil para el estudio porque permite evaluar la criminalización, hostigamiento o judicialización abusiva de la defensa ambiental no solo como un problema de orden público, sino como una afectación directa a las condiciones democráticas mínimas para el ejercicio de derechos.

Asimismo, corresponde subrayar que la protección brindada por Escazú no se restringe a pueblos indígenas. En escenarios de conflictividad socioambiental también intervienen comunidades campesinas, rondas, frentes de defensa, asociaciones de usuarios, colectivos vecinales, organizaciones locales y otras formas de articulación territorial que ejercen labores de defensa ambiental sin encuadrar necesariamente en la categoría de pueblos indígenas. Por ello, este instrumento resulta especialmente



valioso para el estudio, en tanto permite desarrollar una categoría más amplia de análisis sobre personas defensoras en asuntos ambientales.

En cuanto a su pertinencia respecto del ordenamiento peruano, el registro oficial del depositario de Naciones Unidas muestra que el Acuerdo fue adoptado el 4 de marzo de 2018, abierto a firma desde el 27 de septiembre de 2018, y que el Perú lo suscribió en esa misma fecha, sin que figure como Estado Parte al no constar el depósito del instrumento de ratificación. En tal sentido, aunque no integra actualmente el bloque convencional vinculante para el Estado peruano, su contenido conserva relevancia para el presente estudio como estándar regional de referencia, parámetro de buenas prácticas y criterio hermenéutico útil para valorar la suficiencia de las respuestas estatales frente a amenazas, violencia, estigmatización y judicialización de quienes defienden el ambiente y el territorio.

## 2.5. Instrumentos sobre pueblos indígenas, territorio, consulta previa y participación

En un plano distinto, corresponde desarrollar el bloque normativo referido específicamente a pueblos indígenas, territorio, consulta previa y participación, dado

que una parte significativa de la conflictividad socioambiental en el Perú se produce en territorios comunales o ancestralmente ocupados y compromete derechos colectivos que no pueden ser reducidos a simples controversias patrimoniales o a problemas de alteración del orden público.

En este ámbito, el Convenio N.º 169 de la OIT constituye el principal instrumento vinculante del sistema universal para la protección de pueblos indígenas y tribales, y las observaciones oficiales del sistema de control de la OIT registran al Perú como Estado ratificante desde 1994. Por su parte, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas configura hoy el instrumento internacional más comprehensivo sobre la materia, al establecer un marco universal de estándares mínimos para la supervivencia, dignidad y bienestar de dichos pueblos.

En esa línea, el Convenio N.º 169 y la Declaración de Naciones Unidas permiten afirmar que la relación entre pueblos indígenas y territorio no constituye un interés meramente económico, sino un presupuesto material, cultural y espiritual de su continuidad colectiva. De allí que los estándares de consulta, participación y, en determinados supuestos, consentimiento libre, previo e informado, no deban entenderse como simples formalidades procedimentales, sino como garantías sustantivas orientadas a evitar que decisiones estatales o actividades extractivas afecten de manera desproporcionada la integridad territorial y la reproducción de la vida comunitaria.

El propio sistema de Naciones Unidas destaca que la Declaración desarrolla derechos como la autodeterminación, la participación y la protección frente a medidas que comprometan tierras, territorios y recursos.

Desde la jurisprudencia interamericana, el caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua constituye un punto de partida decisivo, al haber establecido que la posesión tradicional de la tierra debe bastar para obtener el reconocimiento oficial de la propiedad comunal y su registro, y que el vínculo de los pueblos indígenas con la

“

**El Convenio N.º 169 de la OIT constituye el principal instrumento vinculante del sistema universal para la protección de pueblos indígenas y tribales, y las observaciones oficiales del sistema de control de la OIT registran al Perú como Estado ratificante desde 1994.**

”

tierra debe ser reconocido y comprendido como base de su cultura, vida espiritual, integridad y supervivencia económica. A partir de esa línea, la Corte Interamericana ha insistido en que el Estado no solo debe reconocer formalmente la propiedad colectiva, sino también delimitar, demarcar y titular el territorio, otorgándole certeza geográfica y protección efectiva.

En el caso Pueblo Saramaka vs. Surinam, la Corte profundizó ese estándar al precisar que toda actividad estatal o de terceros susceptible de afectar la integridad del territorio y de los recursos naturales debe respetar ciertos parámetros mínimos: participación real de la comunidad afectada, beneficio razonable y realización previa de estudios de impacto social y ambiental. Esta línea jurisprudencial es especialmente relevante para el presente estudio porque permite sostener que, cuando la protesta surge frente a proyectos extractivos, infraestructura o medidas estatales que inciden sobre territorios indígenas o comunales, el análisis jurídico no puede agotarse en la dimensión penal o de orden público, sino que debe contextualizarse en un marco reforzado de derechos humanos, consulta y protección territorial.

En consecuencia, la incorporación de este bloque normativo permite formular un criterio central para el estudio: cuando existen déficits de consulta previa, participación efectiva, delimitación territorial o acceso a remedios adecuados, aumenta significativamente el riesgo de escalamiento del conflicto socioambiental y, con ello, la probabilidad de respuestas estatales o privadas orientadas a judicializar, arrinconar o deslegitimar a comunidades, liderazgos y organizaciones que actúan en defensa del territorio.

Bajo ese enfoque, la protesta no aparece como un episodio aislado de perturbación, sino como una reacción situada frente a incumplimientos previos de obligaciones internacionales reforzadas. Ello obliga a evaluar con especial escrutinio la legalidad, necesidad y proporcionalidad de toda respuesta judicial, penal, civil o administrativa desplegada frente a esos contextos.

“

**El propio sistema de Naciones Unidas destaca que la Declaración desarrolla derechos como la autodeterminación, la participación y la protección frente a medidas que comprometan tierras, territorios y recursos.**

”

# LA PROTESTA Y SU CRIMINALIZACIÓN EN LA JURISPRUDENCIA

**C**on el propósito de ingresar al análisis jurisprudencial, el presente capítulo se construye a partir de procesos identificados y sistematizados por la Red Muqui y la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos a lo largo de, al menos, los últimos veinticinco años. Dentro de ese universo, los territorios con mayor incidencia de conflictividad social corresponden a Amazonas, Áncash, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima, Pasco, Piura y Puno.

Dada la prolongación temporal que caracteriza a los procesos de criminalización —principalmente en materia penal y, en menor medida, en el ámbito de las querrelas y de los procesos constitucionales—, se incorporan también casos iniciados en años anteriores, pero con resoluciones recientes, especialmente aquellos vinculados a conflictividad socioambiental. Asimismo, se incluyen litigios constitucionales y acciones privadas cuando han operado como mecanismos de presión, hostigamiento o arrinconamiento jurídico contra comunidades, dirigentes sociales y personas defensoras de derechos humanos.

### **3.1. Casos de criminalización de la protesta en contextos de conflictividad socioambiental**

#### **3.1.1. Caso Andoas - Loreto (Exp. N.º 109-2008)**

El caso se originó en un contexto de protesta social comunal vinculada a reclamos frente a la actividad petrolera y a las condiciones sociales y económicas de las comunidades de Andoas y otras zonas de las cuencas del Corrientes, Pastaza y Tigre.

La acusación fiscal sostuvo que los hechos constituyeron una toma violenta del aeródromo y de instalaciones vinculadas a Pluspetrol, atribuyendo a numerosos comuneros la presunta comisión de delitos de homicidio, lesiones, robo agravado, usurpación agravada, tenencia ilegal de armas, disturbios y violencia o resistencia a la autoridad. Asimismo, la Fiscalía presentó la protesta como un mecanismo de presión para obtener ventajas económicas frente a la empresa.

El órgano jurisdiccional absolvió a los procesados en el extremo referido al delito de disturbios, al considerar que no se acreditó suficientemente su comisión ni se individualizó a los responsables de los daños alegados.

Además, sostuvo que la protesta de los miembros de la comunidad de Andoas y de otras comunidades se encontraba enmarcada en el derecho de petición y que la ocupación de la pista de aterrizaje y ciertos actos producidos en ese contexto no constituían delito, al estimar que concurría un estado de necesidad justificante previsto en el artículo 20, inciso 4, literal a, del Código Penal. En esa medida, la decisión judicial funcionó como un antecedente de contención frente a la criminalización automática de la protesta indígena, aunque su fundamentación no desarrolló de manera expresa una teoría amplia del derecho a la protesta ni un control de convencionalidad explícito.

### **3.1.2. Caso Aymarazo - Puno (Exp. N.° 682-2011)**

El caso se originó en el contexto de las protestas desarrolladas en Puno contra el proyecto minero Santa Ana. La movilización tuvo como base reclamos territoriales, ambientales e indígenas, vinculados a la defensa de los recursos hídricos, la propiedad de la tierra y la exigencia de respeto al Convenio 169 de la OIT.

En ese marco, la Fiscalía concentró la imputación penal en Walter Aduviri, a quien atribuyó, en su condición de dirigente del Frente de Defensa de los Recursos Naturales de la Zona Sur de Puno, haber organizado, coordinado y dirigido la protesta.

La Corte Suprema, mediante la Casación N.° 173-2018/Puno, estableció que no era válido modificar, sin suficiente debate y afectando el derecho de defensa, el título de imputación de coautoría no ejecutiva a autoría mediata por dominio de organización. Sin embargo, en el nuevo juzgamiento y en la sentencia de vista emitida posteriormente, Walter Aduviri fue condenado, esta vez como coautor no ejecutivo del delito de disturbios, sobre la base de su rol dirigente dentro del Frente de Defensa.

### **3.1.3. Caso Anabi Llusco - Cusco (Exp. N.° 2695-2018)**

El caso se originó en la provincia de Chumbivilcas, en el contexto de protestas y denuncias ambientales formuladas contra la empresa minera Anabi. A partir de esos hechos, el Ministerio Público formuló una acusación amplia contra autoridades locales, dirigentes comunales y dirigentes sociales, atribuyéndoles delitos de secuestro, violación de domicilio, robo agravado, daño agravado,

entorpecimiento al funcionamiento de servicios públicos y disturbios. La imputación se construyó, en gran medida, sobre la idea de que los acusados habrían liderado o promovido las protestas.

En primera instancia se dictó sentencia absolutoria, al considerarse que no se demostró de manera suficiente la participación penal individual de los acusados y que la sola condición de dirigentes o autoridades no bastaba para desvirtuar la presunción de inocencia. Asimismo, el órgano jurisdiccional dispuso remitir copias al Órgano de Control Interno del Ministerio Público para que evaluara la actuación fiscal, al advertir deficiencias en la investigación.

Posteriormente, la absolución fue confirmada en segunda instancia; sin embargo, la Corte Suprema, mediante la Casación N.º 933-2021/Cusco, declaró fundados los recursos del Ministerio Público y de la Procuraduría, anuló la sentencia absolutoria y ordenó la realización de un nuevo juicio, al estimar que la valoración conjunta e individual de la prueba y la motivación judicial habían sido insuficientes. Más adelante, en el desarrollo posterior del proceso, en 2025, se declaró fundada la prescripción respecto de cuatro delitos.

### **3.1.4. Caso Cotabambas - Las Bambas (Exp. N.º 253-2015)**

El caso se originó en un contexto de protestas vinculadas al conflicto minero de Cotabambas - Las Bambas. A raíz de estos hechos, varias personas fueron sometidas a proceso penal, sobre la base de imputaciones formuladas por el Ministerio Público en relación con hechos ocurridos durante las movilizaciones sociales.

La Sala Penal de Apelaciones absolvió a los acusados al considerar que no existía prueba plena que permitiera establecer su responsabilidad penal. Además, advirtió defectos importantes en la acusación fiscal, señalando que esta había sido genérica, que no desarrollaba de manera suficiente las circunstancias de cada delito ni la conducta atribuida a cada acusado, y que no se habían subsanado adecuadamente las observaciones formuladas en la etapa de control de acusación. En consecuencia, el tribunal concluyó que se había vulnerado el principio de imputación necesaria y que no era posible sostener una condena válida.



### 3.1.5. Caso Cotabambas - Las Bambas (Exp. N.º 41-2016-40)

Este proceso también se desarrolló en el marco del conflicto social vinculado al proyecto minero Las Bambas. La imputación penal se dirigió contra dirigentes y actores sociales, atribuyéndoles responsabilidad por hechos ocurridos durante las protestas, bajo una construcción fiscal que los vinculaba al conflicto por su papel de liderazgo y participación en espacios organizativos.

En segunda instancia se absolvió a los acusados. La Sala consideró que el Ministerio Público no había construido válidamente la imputación por autoría mediata, porque no individualizó a los autores directos, no explicó de qué manera los dirigentes habrían dominado su voluntad y se limitó a formular referencias generales a un supuesto “programa delictual” y a la participación de los acusados en reuniones o en el comité de lucha. Por ello, el tribunal concluyó que la acusación vulneraba el principio de imputación necesaria y que no podía sostenerse una condena sobre una base fáctica y jurídica defectuosa.

### 3.1.6. Caso Baguazo - Amazonas (Exp. N.º 194-2009)

El caso se originó en el contexto del denominado Baguazo o Curva del Diablo, durante el paro amazónico desarrollado en el marco de un conflicto social e indígena de gran magnitud. A partir de estos hechos, el Ministerio Público formuló imputaciones contra dirigentes indígenas y otros acusados, atribuyéndoles responsabilidad por delitos graves, entre ellos homicidios, lesiones y daños, así como formas de participación vinculadas a la instigación y a la autoría directa de los hechos producidos durante las protestas.

La Corte absolvió a los acusados al concluir que el Ministerio Público no acreditó de manera concreta ni la instigación atribuida a los dirigentes indígenas ni la autoría directa de los procesados materiales. La sentencia precisó que no bastaba la sola condición de dirigente o convocante del paro para sostener una imputación por instigación, pues la Fiscalía no demostró cómo se habría producido la determinación al delito, no acreditó la relación de causalidad ni el dolo requeridos para esa forma de participación y tampoco individualizó suficientemente a los autores directos de los hechos imputados. Asimismo, el órgano jurisdiccional advirtió que varias hipótesis fiscales quedaron desvirtuadas por la propia prueba técnica actuada en el proceso. En consecuencia, se concluyó que no existía prueba suficiente para desvirtuar la presunción de inocencia de los acusados.

### 3.1.7. Caso Tía María - Arequipa (Exp. N.º 2545-2015)

El proceso se originó en las protestas desarrolladas en el Valle de Tambo, entre marzo y mayo de 2015, contra el proyecto minero Tía María. La acusación fiscal sostuvo que, a partir del Frente Amplio de Defensa del Valle de Tambo y otros comités locales, varios dirigentes y otras personas habrían organizado y dirigido acciones de protesta que derivaron en bloqueos de vías, alteraciones del orden público, afectaciones a bienes públicos y privados, así como actos orientados a paralizar el proyecto minero. En ese marco, se formularon imputaciones por asociación ilícita, disturbios, extorsión, entorpecimiento al funcionamiento de servicios públicos, motín y conspiración para motín, atribuyendo distintos niveles de intervención a los acusados.

La Primera Sala Penal de Apelaciones de Arequipa, mediante Sentencia de Vista N.º 8-2022, declaró infundados los recursos de apelación interpuestos por el Ministerio Público, la Procuraduría y las defensas, y confirmó la sentencia de

primera instancia en sus extremos principales. En consecuencia, mantuvo: i) las absoluciones por asociación ilícita para delinquir respecto de los acusados comprendidos en ese extremo; ii) la absolución de Pepe Julio Gutiérrez Zeballos, Jaime Trinidad de la Cruz Gallegos y Jesús Mariano Cornejo Reynoso por extorsión en agravio del Estado; iii) la condena de Jesús Mariano Cornejo Reynoso por entorpecimiento al funcionamiento de servicios públicos; iv) la condena de Pepe Julio Gutiérrez Zeballos por extorsión en grado de tentativa en agravio de Southern Perú; v) la condena de Pepe Julio Gutiérrez Zeballos y Jaime Trinidad de la Cruz Gallegos por disturbios en concurso ideal con entorpecimiento de servicios públicos; y vi) la condena de Pepe Julio Gutiérrez Zeballos, Jaime Trinidad de la Cruz Gallegos y Jesús Mariano Cornejo Reynoso por motín. Asimismo, la Sala mantuvo las absoluciones dictadas para los demás acusados en los extremos no acreditados.

## **3.2. Litigios constitucionales en escenarios de protesta: libre tránsito, abstenciones y control del conflicto**

### **3.2.1. Caso Piñipampa - Cusco (Exp. N.º 176-2023)**

La Asociación Cívica del Perú interpuso demanda de hábeas corpus contra Claudio Pocho Mamani Curasi, en el contexto de una protesta que involucró el bloqueo de una vía. En la demanda se alegó afectación a la libertad de tránsito y se solicitó no solo el cese de dicha afectación, sino también la prohibición de futuras conductas similares. Asimismo, se pidió la remisión de copias al Ministerio Público por la presunta comisión de delitos de extorsión y entorpecimiento al funcionamiento de servicios públicos.

La demanda fue declarada improcedente por sustracción de la materia, al considerarse que el hecho cuestionado ya había cesado. Además, el Tribunal Constitucional descartó la existencia de una amenaza cierta e inminente que justificara la tutela constitucional. En consecuencia, no se amparó la pretensión de cese ni de prohibición futura planteada en la demanda.

### **3.2.2. Amparo y hábeas corpus como instrumentos de neutralización de la dirigencia social**

Una funcionaria pública interpuso procesos constitucionales de amparo y hábeas corpus en el marco de un conflicto vinculado a denuncias públicas

y cuestionamientos formulados por dirigentes y otros actores sociales. En el proceso de amparo solicitó el cese de la supuesta amenaza a su ejercicio pleno de la función pública y a su independencia funcional, y pidió además que los demandados se abstuvieran de formular denuncias anónimas, por sí o por terceros, respecto de hechos o delitos que consideraba inexistentes. En el hábeas corpus también se plantearon pretensiones vinculadas a la protección de su situación jurídica frente a actuaciones de los demandados.

El proceso de amparo fue declarado improcedente, al considerar el órgano jurisdiccional que no se había identificado con claridad un derecho fundamental a proteger por esa vía y que, además, existían vías igualmente satisfactorias, en especial la vía penal, para canalizar los hechos denunciados. La Sala precisó también que el amparo no cuenta con etapa probatoria y no es la vía idónea para resolver controversias complejas sustentadas en imputaciones fácticas discutidas.

Por su parte, en el hábeas corpus, aunque en primera instancia se emitieron exhortaciones vinculadas a la reserva de la investigación y a la presunción de inocencia, en segunda instancia se mantuvo la improcedencia de los extremos principales de la demanda.

### **3.2.3. Caso Urinsaya (Exp. N.º 384-2022)**

La demanda de hábeas corpus fue interpuesta el 9 de agosto de 2022 por Fernando José Cillóniz Benavides, en representación de la Asociación Cívica del Perú - Cívica, contra la Comunidad Campesina de Urinsaya y varios de sus dirigentes integrantes de la Directiva Comunal.

La parte demandante sostuvo que, entre el 28 de febrero y el 17 de marzo de 2022, comuneros de Urinsaya bloquearon el denominado Corredor Vial Minero, en el tramo que atraviesa dicha comunidad, en la provincia de Espinar, afectando el tránsito hacia la Unidad Minera Las Bambas y hacia la estación de transferencia de Pillones. Añadió que, al levantarse el bloqueo, los comuneros habrían advertido que volverían a bloquear la vía si la empresa no atendía sus exigencias, por lo que alegó no solo una vulneración consumada del derecho al libre tránsito, sino también una amenaza futura.

El Primer Juzgado Penal de Investigación Preparatoria de Espinar, en primera instancia, declaró improcedente la demanda respecto de la vulneración ya producida, por haberse configurado sustracción de la materia, pues el bloqueo había concluido el 17 de marzo de 2022, meses antes de la interposición de la demanda, así como, infundada la demanda en el extremo de la amenaza, porque no existían indicios razonables de un nuevo bloqueo inminente.

El demandante apeló y la Sala Mixta Penal, Liquidadora y de Apelaciones de Cusco confirmó la decisión por los mismos fundamentos. Este caso saltó al Tribunal Constitucional mediante el Recurso de Agravio Constitucional, y el TC, mediante la Sentencia N.º 208-2024-HC, resolvió: declarar improcedente la demanda respecto de la alegada vulneración del derecho a la libertad de tránsito; y declarar infundada la demanda en el extremo referido a la alegada amenaza de vulneración del mismo derecho.

### **3.3. Querellas y judicialización del discurso crítico**

#### **3.3.1. Querrela por el memorial dirigido a la Junta Nacional de Justicia (Exp. N.º 86-2022)**

En este caso, la querrela se originó a partir de un memorial presentado ante la Junta Nacional de Justicia, mediante el cual autoridades, dirigentes, litigantes y abogados de Espinar solicitaron el cambio de magistrados del Ministerio Público y del Poder Judicial de la provincia. El contenido del documento atribuía actuaciones irregulares a determinados operadores de justicia en un contexto de desconfianza institucional y conflictividad social.

La respuesta jurídica no se canalizó por la vía del debate institucional o administrativo, sino a través de una querrela por difamación agravada. En primera instancia se emitió sentencia condenatoria contra uno de los querrellados, imponiéndose pena privativa de libertad suspendida. El caso muestra cómo un memorial colectivo, formulado como denuncia pública frente a la actuación de funcionarios del sistema de justicia, pudo ser reconducido al ámbito penal privado, con el consiguiente efecto de presión sobre quienes participan en acciones de denuncia y vigilancia institucional.

### **3.3.2. Querella promovida por empresa minera contra dirigente social (Exp. N.º 461-2022)**

La Compañía Minera Antapaccay S.A. promovió querella contra Sergio Huamaní Hilario por presunta difamación agravada. La imputación se sustentó supuestamente en tres hechos: i) expresiones vertidas el 2 de junio de 2022 en un webinar; ii) declaraciones del 21 de junio de 2022 en el programa Jornada Informativa; y iii) una publicación del 19 de agosto de 2022 en Facebook. La parte querellante sostuvo que tales expresiones afectaban su honor, reputación e imagen institucional.

En primera instancia, el órgano jurisdiccional emitió sentencia condenatoria por difamación agravada, la Sala la declaró nula. Posteriormente, en un nuevo juzgamiento, en primera instancia se absolvió al querellado respecto de los hechos del 2 y 21 de junio de 2022, pero se le condenó por el hecho del 19 de agosto de 2022. Finalmente, la Sala de Apelaciones de Canchis, mediante sentencia de vista, confirmó la absolución por los hechos del 2 y 21 de junio y revocó la condena referida a la publicación del 19 de agosto, absolviendo al querellado en todos los extremos.

### **3.3.3. Segunda querella promovida por empresa minera contra dirigente social (Exp. N.º 118-2023)**

La Compañía Minera Antapaccay S.A. interpuso una nueva querella contra Sergio Huamaní Hilario por expresiones emitidas el 5 de marzo de 2023 durante el evento público denominado “Evento Político Cultural a la Memoria del Líder Social Econ. Óscar A. Mollohuanca Cruz”. Según la querellante, en dicho acto se formularon afirmaciones que afectaban su reputación institucional. La sentencia de primera instancia dejó constancia, además, de la existencia de un proceso previo de querella entre las mismas partes.

El Juzgado Penal Unipersonal de Espinar, mediante sentencia, absolvió a Sergio Huamaní Hilario del delito de difamación, dispuso el archivo definitivo del proceso y declaró infundada la pretensión civil. Posteriormente, la Sala de Apelaciones de Canchis, mediante sentencia de vista, declaró infundado el recurso de apelación de la parte querellante y confirmó íntegramente la absolución, el archivo definitivo y el rechazo de la pretensión civil.

# **INSTRUMENTALIZACIÓN DE LAS VÍAS JURÍDICAS EN LA CRIMINALIZACIÓN DE LA PROTESTA**

La instrumentalización de las vías jurídicas para criminalizar la protesta no se manifiesta únicamente a través de investigaciones deficientes dirigidas contra dirigentes, comunidades y personas defensoras. También se expresa en la consolidación de precedentes judiciales restrictivos que amplían el alcance del derecho penal, limitan la cobertura constitucional del disenso y facilitan el uso del sistema de justicia como mecanismo de presión, control y desgaste frente a la acción colectiva.

#### 4.1. Casación N.º 1464-2021/Apurímac, precedente negativo y expansión punitiva

La Casación N.º 1464-2021/Apurímac constituye un precedente negativo para la protección del derecho a la protesta, porque realiza una interpretación expansiva del artículo 283 del Código Penal y reduce de manera severa la cobertura constitucional de la protesta social. La Sala Penal Permanente sostuvo que, tratándose del delito de entorpecimiento al funcionamiento de los servicios públicos, una protesta o movilización no necesita ser violenta para ser típica, bastando que tenga como objetivo obstaculizar deliberadamente el transporte o el suministro de servicios; además, afirmó que se trata de un delito de mera actividad y de peligro abstracto, por lo que no exige acreditar una afectación efectiva del servicio ni la producción concreta del peligro.



**La Casación N.º 1464-2021/Apurímac constituye un precedente negativo para la protección del derecho a la protesta, porque realiza una interpretación expansiva del artículo 283 del Código Penal y reduce de manera severa la cobertura constitucional de la protesta social.**



El problema del precedente no se agota en esa lectura del tipo penal. La sentencia también sostiene que la toma de carreteras, vías o espacios de infraestructura de transporte no tiene cobertura constitucional, y vincula el derecho a la protesta con formas de violencia, beligerancia e intransigencia que degradarían y deslegitimarían la protesta misma. En lugar de partir de una concepción democrática sobre la protesta, el fallo sitúa la protesta en una zona de sospecha y termina subordinando su protección a una idea pacifista prácticamente desprovista del contexto de conflictividad social.

Esta decisión intenta abrir una línea de expansión punitiva en la que la conflictividad social y territorial, *especialmente en contextos extractivos*, es tratada prioritariamente como un problema de orden, tránsito y seguridad, antes que, como una controversia

de derechos fundamentales, participación y conflicto estructural. Su relevancia, por ello, no es solo casuística: el criterio puede ser invocado ante jueces ordinarios para justificar la remisión de actuados al Ministerio Público por presunto entorpecimiento del transporte, incluso en procesos constitucionales declarados improcedentes.

La crítica formulada por Yván Montoya permite precisar mejor el alcance de este retroceso. Su análisis sostiene que la casación no solo resuelve desfavorablemente un caso concreto, sino que niega arbitrariamente el derecho a la protesta, interpreta de manera equivocada el debate del Tribunal Constitucional en el Exp. N.º 00009-2018-PI/TC y desconoce que el sistema interamericano protege manifestaciones pacíficas de carácter disruptivo.

Esta crítica es consistente con la propia jurisprudencia constitucional peruana. El Tribunal Constitucional ha señalado que las libertades de información, expresión y reunión constituyen garantías institucionales de la democracia, y que toda restricción del derecho a la protesta debe someterse a criterios estrictos de razonabilidad y proporcionalidad. Incluso ha advertido que, frente a protestas motivadas por razones políticas, sociales, económicas o ambientales, las autoridades recurren en ocasiones a la represión penal como principal mecanismo de respuesta, pese a que el *ius puniendi* debe operar como *última ratio*.

En contextos de conflictividad social y socioambiental, la apelación al *perigo abstracto* exige un control judicial particularmente estricto, pues de lo contrario puede convertirse en un mecanismo de ampliación del poder punitivo frente a conductas estrechamente vinculadas al ejercicio de la protesta.

La Corte Suprema, en la Casación N.º 1464-2021/Apurímac, sostiene que el tipo base de entorpecimiento al funcionamiento de los servicios públicos constituye un injusto de peligro abstracto, ya que no requiere acreditar la proximidad de una lesión al bien jurídico protegido, esto es, el normal desenvolvimiento del transporte y de los servicios públicos, sino que basta la peligrosidad atribuida por el legislador a las conductas de impedir, estorbar o entorpecer. En esa lógica, el peligro no integra el tipo penal como elemento que deba probarse en el caso concreto, sino que opera como presupuesto de política legislativa que justifica su incriminación; es por ello que, por regla, el juez no necesita demostrar su producción. Precisamente allí radica el riesgo cuando esta construcción se proyecta sobre escenarios de protesta, reduce la exigencia probatoria sobre la afectación concreta y facilita que bloqueos, interrupciones o medidas de fuerza propias del conflicto social sean tratados penalmente aun sin lesión material específica, favoreciendo así una lectura expansiva y criminalizadora de la protesta social.

## 4.2. Instrumentalización del proceso constitucional

El hábeas corpus y el amparo ocupan un lugar central en el Estado constitucional, porque están diseñados para proteger derechos fundamentales frente a actos u omisiones de autoridades, funcionarios o particulares. Su lógica es garantista: reponer el derecho vulnerado o amenazado, ofrecer una tutela urgente y evitar que la lesión se consolide.

Sin embargo, en contextos de conflictividad social y socioambiental, estas garantías pueden ser utilizadas para buscar órdenes judiciales inmediatas como es el cese, la abstención o la prohibición, que, en la práctica, limiten la protesta, la denuncia pública o la vigilancia ciudadana. El problema, entonces, no está en la existencia del proceso constitucional, sino en su uso para trasladar una controversia social, territorial o política al plano de una supuesta amenaza a derechos individuales o funcionales, con el propósito de obtener una respuesta urgente frente a dirigentes, defensores legales o voceros sociales.

“  
El hábeas corpus y el amparo ocupan un lugar central en el Estado constitucional, porque están diseñados para proteger derechos fundamentales frente a actos u omisiones de autoridades, funcionarios o particulares.  
”

Los casos revisados muestran con claridad esta práctica. En un proceso de amparo promovido por una fiscal provincial, la demandante solicitó el cese de la amenaza invocada contra su ejercicio pleno de la función pública y su independencia funcional, y además requirió que se ordenara a los demandados abstenerse de formular denuncias anónimas o de promover denuncias sobre hechos inexistentes. Desde la perspectiva del estudio, esta pretensión es particularmente relevante porque convierte un escenario de crítica, vigilancia y cuestionamiento social a operadores del sistema de justicia en una solicitud de mandato judicial de abstención. La deficiencia se acentúa en la medida en que no se advierte sustento probatorio suficiente que permita vincular de forma clara a los demandados con los hechos denunciados.

En el caso, los jueces rechazaron la demanda porque no se identificó con claridad el derecho fundamental directamente protegido y existían vías igualmente satisfactorias, en especial la penal, para canalizar amenazas u hostigamientos. Además, la Sala

recordó que el amparo carece de etapa probatoria y no puede usarse para resolver imputaciones de hecho discutidas.

En los casos expuestos aparece el hábeas corpus promovido por la Asociación Cívica del Perú respecto de un bloqueo de vía ocurrido durante una medida de protesta. La demanda no solo buscó la tutela restitutoria frente a una afectación ya ocurrida, sino también un mandato de prohibición futura y, de modo accesorio, la activación de la vía penal por presuntos delitos. Aunque el proceso fue declarado improcedente por sustracción de la materia y por falta de una amenaza cierta e inminente, el expediente revela con claridad cómo el hábeas corpus puede ser utilizado para individualizar a un dirigente como responsable visible de una acción colectiva y para desplazar el análisis hacia la libertad de tránsito, dejando en segundo plano la naturaleza social de la medida de protesta.

Más aún, el propio juzgado, aun declarando improcedente la demanda, remitió copias al Ministerio Público por la presunta comisión del delito de entorpecimiento al funcionamiento de servicios públicos, invocando para ello la Casación N.º 1464-2021/ Apurímac. Este doble carril, por un lado, la improcedencia constitucional y por otro la activación penal, es uno de los rasgos más elocuentes del arrinconamiento jurídico de la protesta social.

El Tribunal Constitucional ha fijado límites importantes frente a este uso. En el Exp. N.º 04246-2023-PHC/TC, el Tribunal recordó que, si los hechos lesivos cesaron antes de la demanda, corresponde la improcedencia por imposibilidad material de reponer el derecho; asimismo, reiteró que la amenaza solo se configura si es cierta e inminente, no bastando con conjeturas, antecedentes o presunciones. A ello añadió una precisión especialmente valiosa para este estudio: el hábeas corpus no es un órgano orientado a sancionar o determinar conductas punibles, sino a reponer el derecho constitucional vulnerado. Este criterio resulta decisivo, porque evita que la jurisdicción constitucional sea utilizada como plataforma de castigo indirecto o como mecanismo para abrir o reforzar procesos penales contra quienes participan en protestas o ejercen liderazgo social.

En suma, el desarrollo jurisprudencial revisado permite sostener que la instrumentalización del proceso constitucional se produce cuando el amparo o el hábeas corpus son empleados para buscar, bajo apariencia de tutela urgente, restricciones judiciales sobre la protesta, la denuncia pública o la vigilancia ciudadana, sin observar sus presupuestos de procedencia.

Al mismo tiempo, la jurisprudencia también muestra que los jueces constitucionales han comenzado a fijar límites a ese uso, insistiendo en la necesidad de un contenido constitucional directamente protegido, en la subsidiariedad del amparo y en la imposibilidad de convertir el hábeas corpus en una vía sancionadora o punitiva, estos criterios son fundamentales para evitar que el proceso constitucional se transforme en un instrumento de arrinconamiento jurídico de comunidades, dirigentes y personas defensoras.

### 4.3. Instrumentalización del proceso penal

La instrumentalización del proceso penal se expresa cuando la persecución no se construye sobre una investigación rigurosa, individualizada y suficientemente probada, sino sobre imputaciones amplias, genéricas o apoyadas en el liderazgo social de los acusados. En contextos de conflictividad social y socioambiental, ello se traduce en una pauta recurrente: la protesta colectiva es trasladada al terreno penal mediante acusaciones graves en relación a delitos de disturbios, entorpecimiento, secuestro, extorsión, usurpación, daños, entre otras, pero la imputación concreta termina descansando no en actos directos demostrados, sino en la condición de dirigente, presidente comunal, alcalde o vocero visible que forma parte del comité de lucha u organización social.

Los casos trabajados en el estudio muestran que esta instrumentalización opera, sobre todo, por déficits en la actuación del Ministerio Público. La Fiscalía no individualiza adecuadamente las conductas, no precisa modo, tiempo y lugar respecto de cada imputado, no desarrolla la teoría de participación correspondiente o intenta convertir la sola jefatura o representación social en base suficiente de responsabilidad penal. En ese sentido, el problema no es únicamente el uso de ciertos tipos penales, sino el modo en que la investigación y la acusación sustituyen la prueba de participación concreta por referencias al liderazgo, a la presencia en reuniones, a la firma de actas, a la convocatoria de paros o a la pertenencia a espacios organizativos.

Desde la perspectiva de este capítulo, la instrumentalización del proceso penal debe comprenderse como una forma de personalización punitiva del conflicto social. La comunidad protesta; el territorio se moviliza; la controversia tiene causas estructurales; pero el aparato penal concentra su energía sobre algunos rostros visibles del conflicto. Con ello, la persecución no solo busca sancionar hechos, sino también debilitar la capacidad de articulación social, aislar a los voceros más reconocidos y enviar un mensaje de costo personal elevado a quienes asuman funciones de representación.

Un componente especialmente sensible en esta materia es el uso de categorías de autoría o participación de modo expansivo. Cuando la coautoría, la autoría mediata o la instigación se construyen sobre bases genéricas, sin describir ni probar con precisión el dominio del hecho, la determinación concreta al delito o la intervención funcional de cada imputado, el proceso penal deja de ser un instrumento de determinación individual de responsabilidad y pasa a operar como mecanismo de ampliación del reproche hacia la dirigencia social. Los casos revisados muestran que, en varios supuestos, los órganos jurisdiccionales terminaron absolviendo, precisamente, porque el Ministerio Público no pudo pasar de la narrativa del liderazgo a la prueba de la participación penal concreta.

Por ello, la instrumentalización del proceso penal no debe ser entendida solo como un uso excesivo del castigo, sino también como una forma de traducción del conflicto social a categorías penales insuficientemente probadas, donde la investigación, la acusación y la narrativa de la persecución contribuyen a desgastar, estigmatizar y exponer penalmente a comunidades, dirigentes y personas defensoras, aun cuando la condena final no llegue a producirse.

#### **4.4. Instrumentalización de la vía penal privada: querellas**

La querella penal ocupa un lugar particular dentro del fenómeno de criminalización, porque desplaza la iniciativa de persecución desde el Ministerio Público hacia la parte querellante. En el proceso especial por querella, una empresa extractiva, un funcionario público, un magistrado o cualquier particular que se considere agraviado por su honor puede activar directamente la jurisdicción penal frente a expresiones formuladas en asambleas, pronunciamientos, memoriales, medios de comunicación o espacios de denuncia pública, esto es que se habilita una vía penal privada para presionar a dirigentes, defensores, abogados o voceros comunitarios.

La querella no está solo en la eventual sanción que pueda producir, sino en su efecto de desgaste, disciplinamiento y limitación del discurso crítico. Cuando las expresiones cuestionadas se vinculan con denuncias de corrupción, afectaciones ambientales, abusos empresariales, parcialidad judicial o conflictos extractivos, el proceso deja de ser una simple protección del honor y comienza a operar como una forma de judicializar la crítica pública. El resultado es que quienes cumplen funciones de vigilancia, representación o defensa pasan a litigar penalmente por lo que dijeron en asambleas, entrevistas, memoriales, conferencias o redes sociales.

Por ello, la vía penal privada aparece, como una modalidad particularmente nítida de instrumentalización del sistema de justicia. No reemplaza al derecho penal público, pero lo complementa. Mientras la persecución fiscal suele centrarse en hechos de protesta, bloqueos o disturbios, la querrela se dirige al discurso, a la palabra, a la denuncia y a la capacidad de cuestionar públicamente a empresas o autoridades. Ambas vías, aunque distintas, convergen en un mismo efecto: incrementar el costo jurídico y personal del liderazgo social y de la defensa de derechos.

#### **4.5. Instrumentalización del litigio civil y administrativo**

La instrumentalización del derecho para criminalizar o debilitar la protesta no se agota en la esfera penal o constitucional. También se manifiesta a través del litigio civil y administrativo, cuando conflictos por territorio, control del espacio, servidumbres, circulación, defensa comunal o cuestionamientos a decisiones estatales son llevados a procesos de posesión, restitución, interdictos, cautelares, procedimientos administrativos o contencioso-administrativos. En esos supuestos, la controversia colectiva es traducida a categorías de perturbación, despojo, ejecución, legalidad o cumplimiento, con el efecto de fragmentar el conflicto y obligar a comunidades y dirigentes a litigar bajo reglas ajenas a la lógica colectiva de sus demandas.

En el ámbito civil, esta instrumentalización aparece con claridad cuando el conflicto territorial se desplaza al terreno de la posesión y la restitución. Allí donde la comunidad sostiene una controversia por territorio, acceso, servidumbre, defensa del espacio o resistencia frente a la actividad extractiva, la contraparte puede activar interdictos, procesos de desalojo, pretensiones restitutorias o medidas cautelares para obtener decisiones rápidas orientadas a restaurar una situación posesoria, impedir actos de protesta o consolidar provisionalmente un estado de hecho. La tutela cautelar, en particular, cumple una función decisiva, porque permite inmovilizar conductas, asegurar el control de un espacio o impedir determinadas actuaciones antes de que exista una sentencia de fondo.

En el plano administrativo, el problema se manifiesta cuando la propia entidad adopta medidas provisionales, actos de fiscalización, requerimientos de hacer o no hacer, decisiones sobre servidumbres, autorizaciones, registros, representaciones o procedimientos sancionadores que inciden directamente sobre comunidades, organizaciones y personas defensoras. La fuerza de este ámbito radica en que el acto administrativo goza de presunción de validez, puede adquirir firmeza y puede

desplegar efectos materiales inmediatos. Con ello, la comunidad o la dirigencia pasan a una posición defensiva, obligadas a reaccionar frente a actos que ya producen consecuencias antes de ser revisados judicialmente.

El proceso contencioso-administrativo prolonga esta lógica. Aunque constituye una vía de tutela importante para cuestionar actos de la administración, también puede ser utilizado para consolidar judicialmente decisiones funcionales al control territorial, a la protección de infraestructura o a la continuidad de proyectos extractivos, especialmente cuando la parte que acciona dispone de mayor capacidad técnica, económica o institucional. La amplitud de sus pretensiones y su sistema cautelar permiten que la disputa sobre territorio, consulta, tránsito, fiscalización o infraestructura se judicialice en clave de legalidad administrativa, desplazando otra vez el núcleo colectivo y político del conflicto.

#### **4.6. Litigio múltiple, desgaste y arrinconamiento jurídico**

Lo decisivo no es la existencia aislada de cada una de estas vías, sino su uso. La Casación N.º 1464-2021/Apurímac aporta el soporte jurisprudencial de expansión punitiva; el proceso constitucional puede ser utilizado para buscar ceses o abstenciones frente a protesta y denuncia; el proceso penal público concentra el reproche sobre dirigentes y voceros; la querrela privada judicializa el discurso crítico; y el litigio civil y administrativo traduce el conflicto territorial a categorías de posesión, legalidad o ejecución. Cuando estas vías se activan de manera simultánea o escalonada, el resultado no es solo una pluralidad de procesos, sino un verdadero dispositivo de judicialización múltiple.

Ese dispositivo produce varios efectos acumulativos. Primero, personaliza la responsabilidad en determinados dirigentes o defensores, convirtiéndolos en rostros visibles del conflicto y en objetivos preferentes de la litigación. Segundo, fragmenta la controversia: lo que en la realidad social aparece como una disputa por territorio, ambiente, consulta, autonomía o afectación extractiva, en el plano jurídico se descompone en problemas de libre tránsito, honor, posesión, perturbación, legalidad administrativa o entorpecimiento de servicios. Tercero, incrementa los costos de defensa, pues obliga a responder en sedes distintas, con técnicas distintas y con recursos económicos y organizativos que rara vez están disponibles en igual medida para comunidades y personas defensoras. Cuarto, genera un efecto de desgaste y autocontención, porque aún sin condena o sentencia estimatoria final, el simple tránsito por varios procesos sucesivos o paralelos ya actúa como forma de presión.



Desde la lógica del presente estudio, ese fenómeno debe ser comprendido como arrinconamiento jurídico. No se trata simplemente de que existan diversas vías disponibles en el ordenamiento, sino de que su utilización acumulativa puede cumplir una función material de presión, inmovilización y debilitamiento de la resistencia colectiva. El derecho deja entonces de operar exclusivamente como espacio de tutela o resolución de controversias y pasa a ser utilizado como un conjunto de herramientas que, combinadas, reducen el margen de actuación de comunidades, dirigentes y personas defensoras.

En esa medida, la criminalización contemporánea no se expresa solo en la

condena penal o en la apertura de una carpeta fiscal. También se manifiesta cuando el sistema de justicia y la administración pública son activados de forma convergente para aislar el conflicto de su contexto, individualizar a sus voceros más visibles, multiplicar los frentes de litigio y elevar el costo de la protesta, de la denuncia pública y de la defensa del territorio. Esa es, en definitiva, la principal conclusión de este capítulo: la criminalización opera hoy como una estrategia jurídica de múltiples vías, y su comprensión exige mirar conjuntamente el precedente penal, las garantías constitucionales, la persecución penal, las querrelas privadas, el litigio civil y la actuación administrativa.

**TENDENCIAS  
JURISPRUDENCIALES  
Y DOCTRINARIAS**

## 5.1. Entre la garantía constitucional y la expansión punitiva

La jurisprudencia revisada muestra que el derecho a la protesta en el Perú se encuentra situado en una zona de tensión permanente. De un lado, existe una línea constitucional y convencional que lo comprende como una manifestación de la libertad de expresión, la libertad de reunión, la participación política y, en contextos comunales e indígenas, de la defensa del territorio y de los derechos colectivos. De otro lado, persiste una línea judicial y fiscal que tiende a leer las protestas, sobre todo las asociadas a conflictos socioambientales, como episodios de alteración del orden, afectación del tránsito, perturbación de servicios o riesgo para la seguridad pública. Esa tensión no es solo interpretativa, tiene consecuencias directas sobre la libertad, la estigmatización y el costo personal de quienes protestan.

“

**La jurisprudencia revisada muestra que el derecho a la protesta en el Perú se encuentra situado en una zona de tensión permanente.**

”

En términos jurisprudenciales, el problema central no consiste en que el ordenamiento peruano carezca por completo de bases protectoras. El Tribunal Constitucional ha reconocido que el principio democrático exige una participación activa de las personas en la vida social, política, económica y cultural, y ha vinculado esa participación con la libertad de expresión y el derecho de reunión. El propio desarrollo constitucional incorporado en el estudio insiste en que la protesta puede ser entendida como una forma de participación y expresión colectiva en un Estado democrático.

En paralelo, una mayoría de magistrados del Tribunal Constitucional, en el debate del Exp. N.º 00009-2018-PI/TC, reconoció el derecho a la protesta como derecho implícito o derivado, aunque no se alcanzaron los votos necesarios para producir una sentencia uniforme sobre ese extremo.

Sin embargo, esa base protectora coexiste con decisiones que amplían el alcance del derecho penal y reducen el espacio constitucional del disenso. La Casación N.º 1464-2021/Apurímac es el ejemplo más claro, pues asume que una protesta o movilización no necesita ser violenta para quedar comprendida en el artículo 283 del Código Penal, y afirma que basta con que tenga como finalidad obstaculizar deliberadamente el transporte o el suministro de servicios. Además, trata el tipo como delito de mera

actividad y de peligro abstracto, de modo que no exige acreditar una afectación efectiva del servicio ni la producción concreta del peligro.

Esta lógica acerca la protesta al derecho penal con una intensidad que no se observa en una lectura garantista.

Desde una perspectiva doctrinal, esta dualidad revela un problema más profundo: el sistema judicial peruano oscila entre una comprensión de la protesta como derecho democrático y una comprensión de la protesta como riesgo de desborde que debe ser disciplinado. La primera mira la protesta desde la estructura de derechos; la segunda, desde la defensa del orden. La consecuencia es que la protección judicial del disenso depende muchas veces del tribunal que conoce el caso, de la forma en que se describen los hechos y del peso que se otorgue al contexto social, territorial o extractivo de la controversia.

## **5.2. Tendencia restrictiva: judicialización del disenso y expansión del poder punitivo**

La jurisprudencia tiende a crear un escenario restrictivo en materia de protesta social, pues, se caracteriza por una comprensión reducida del disenso público, en la que la protesta deja de ser tratada prioritariamente como ejercicio de libertades y pasa a ser leída, ante todo, como problema de orden, tránsito, seguridad o afectación de servicios. Bajo esta orientación, la protección constitucional de la protesta se debilita, pues se la subordina a una noción rígida de normalidad pública que tiende a excluir de tutela aquellas manifestaciones que producen interrupciones, bloqueos, ocupaciones temporales o cualquier otra forma de presión colectiva propia de los conflictos socioambientales.

Esta tendencia se expresa, en primer lugar, en la priorización del orden público y de los derechos de terceros como criterios de intervención estatal, sin desarrollar un examen suficientemente estricto sobre la función democrática de la protesta ni sobre el contexto en el que esta se produce. En esa lógica, la protesta es considerada constitucionalmente admisible solo en tanto no altere de manera relevante la circulación, la infraestructura o el funcionamiento de determinados servicios. Cuando ello ocurre, el análisis se desplaza rápidamente desde la garantía de derechos hacia la legitimación de respuestas restrictivas, reduciendo el espacio constitucional del conflicto social.

En segundo lugar, esta línea jurisprudencial se manifiesta en una interpretación amplia de los tipos penales más utilizados en contextos de movilización, tales como entorpecimiento al funcionamiento de servicios públicos, disturbios, daños, usurpación o extorsión. El problema no radica únicamente en la existencia de estas figuras, sino en su utilización para absorber conductas estrechamente vinculadas al repertorio de la protesta social, a través de lecturas extensivas, formalistas y escasamente contextualizadas. De ese modo, acciones colectivas de presión pasan a ser tratadas como supuestos de relevancia penal sin un control suficientemente riguroso sobre la tipicidad, la lesividad y la necesidad de intervención punitiva.

En tercer lugar, la tendencia restrictiva se refleja en la atribución de responsabilidad penal sobre la base del liderazgo, la vocería o la visibilidad pública dentro del conflicto. En lugar de exigirse una prueba específica sobre la intervención concreta en los hechos imputados, la imputación suele apoyarse en la capacidad de convocatoria, la presidencia de frentes de defensa, el rol dirigencial o la centralidad política del actor social. Esta forma de razonamiento debilita el principio de responsabilidad personal y facilita la judicialización del liderazgo social, trasladando el foco desde la conducta individualmente acreditada hacia la posición que la persona ocupa dentro de la protesta.

La expresión más representativa de esta orientación, ciertamente en minoría, se encuentra en la Casación N.º 1464-2021/Apurímac, en la que la Corte Suprema en un caso específico sostuvo que las protestas, marchas o movilizaciones no requieren ser necesariamente violentas para configurar el delito de entorpecimiento al funcionamiento de servicios públicos, bastando que tengan por finalidad obstaculizar deliberadamente el transporte o el suministro de servicios. Asimismo, afirmó que el artículo 283 del Código Penal configura un delito de mera actividad y de peligro abstracto, por lo que no exige acreditar una afectación efectiva del servicio ni la producción concreta del peligro. A ello se suma que el fallo sostuvo que las libertades de expresión y reunión deben ejercerse pacíficamente y sin interrumpir el transporte público o privado, llegando a excluir de cobertura constitucional la toma de carreteras o vías de transporte. Con ello, se pretende consolidar una lectura en la que la protesta queda reducida a una manifestación tolerable solo mientras no altere de manera significativa la circulación o los servicios.

Desde una valoración doctrinaria, esta tendencia evidencia una expansión del poder punitivo sobre ámbitos que, en una democracia constitucional, deberían ser abordados prioritariamente desde la participación, el diálogo y la tutela de

derechos fundamentales. Asimismo, revela una aplicación debilitada del principio de proporcionalidad, pues la invocación del orden, la seguridad o la tranquilidad pública no siempre viene acompañada de un examen estricto de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. A ello se agrega el riesgo de reemplazar la responsabilidad por hechos individualmente probados por una forma de imputación asociada a la posición política o social del sujeto dentro del conflicto. En ese sentido, esta línea restrictiva se aproxima a una lógica de expansión punitiva incompatible con un enfoque garantista del derecho penal y con una comprensión robusta del derecho a la protesta en un Estado constitucional.

### **5.3. Tendencia garantista: reconocimiento de la protesta como derecho fundamental**

Frente a la línea restrictiva, la jurisprudencia también ha desarrollado una orientación garantista que, aunque todavía no es plenamente uniforme, ofrece criterios relevantes para la protección del derecho a la protesta. Esta tendencia parte de una premisa central: la protesta no constituye un fenómeno ajeno o periférico al orden constitucional, sino una forma compleja de ejercicio concurrente de varios derechos fundamentales y, por tanto, una manifestación especialmente intensa de la participación democrática.

Desde esta perspectiva, la protesta no depende de una sola cláusula constitucional, sino de la correlación de diversas libertades y derechos, entre ellos la libertad de expresión, la libertad de reunión, la libertad de asociación y el derecho de participación en los asuntos públicos. En determinados contextos, además, esta protección se proyecta sobre dimensiones adicionales, como la defensa del territorio, la identidad cultural y la protección del ambiente. Así entendida, la protesta aparece como un derecho fundamental, cuyo contenido no puede reducirse a la mera tolerancia de reuniones inofensivas, sino que debe comprenderse dentro de la estructura misma del Estado constitucional y democrático de derecho.

Esta lectura encuentra sustento en la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el derecho de reunión. El propio Tribunal ha definido este derecho como la facultad de congregarse temporal y pacíficamente, sin autorización previa, para exponer ideas, defender intereses o adoptar acciones comunes, incluyendo expresamente dentro de su ámbito protegido a las protestas. Ello resulta relevante porque confirma que la protesta no es un exceso externo al sistema jurídico, sino una de las formas en que la

ciudadanía interviene activamente en la vida pública, especialmente cuando busca visibilizar demandas, cuestionar decisiones estatales o expresar desacuerdo frente a situaciones de exclusión, afectación territorial o conflictividad social.

Corresponde tener presente el debate desarrollado en el Expediente N.º 00009-2018-PI/TC, en el cual se advierte una comprensión constitucional más robusta de la protesta. En dicho proceso, una mayoría de magistrados reconoció el derecho a la protesta ya sea como derecho autónomo no nominado, derivado del artículo 3 de la Constitución, o como derecho implícito en las libertades de expresión, reunión y participación política. Aunque ese reconocimiento no se tradujo en una fórmula jurisprudencial uniforme, sí revela una base interpretativa importante: la protesta puede y debe ser leída como una garantía constitucionalmente protegida dentro del pluralismo democrático.

La tendencia garantista también se expresa en sede penal, especialmente cuando los órganos jurisdiccionales exigen prueba suficiente, individualización de conductas y respeto estricto al principio de culpabilidad personal. En varios de los casos revisados, como en Espinar, Chumbivilcas, Bagua, Apurímac y otros, la respuesta judicial de contención frente a la criminalización se manifestó precisamente en el rechazo a imputaciones construidas sobre el solo liderazgo, la capacidad de convocatoria o la visibilidad pública del dirigente. En estos pronunciamientos, el límite garantista no radica únicamente en afirmar la legitimidad abstracta de la protesta, sino en impedir que la participación social o el rol dirigencial sean convertidos, por sí mismos, en fundamento de responsabilidad penal.

Otro soporte trascendental es que la tendencia se encuentra en el control de convencionalidad y en la idea de bloque de constitucionalidad. La interpretación del derecho a la protesta no depende solo del texto constitucional interno, sino también de los estándares desarrollados en el sistema interamericano de derechos humanos. Entonces, la lectura garantista exige que jueces y operadores jurídicos interpreten el derecho interno de conformidad con la Convención Americana y con la jurisprudencia de la Comisión y la Corte Interamericanas, especialmente cuando están en juego libertades de reunión, expresión, participación y defensa de derechos humanos.

Bajo esta óptica, el control de convencionalidad opera como un correctivo frente a interpretaciones internas excesivamente formalistas o punitivas. Su función no es meramente complementaria, sino decisiva: impide que el análisis jurídico se agote en una lectura literal de tipos penales o en una defensa abstracta del orden público,

y obliga a incorporar criterios de proporcionalidad, necesidad, contexto y protección reforzada del disenso. De allí que la tendencia garantista resulte particularmente relevante frente a precedentes restrictivos, pues recuerda que el sistema interamericano no excluye de protección a las manifestaciones pacíficas por el solo hecho de generar disrupciones limitadas o afectaciones acotadas a la circulación y a la normalidad cotidiana.

En conjunto, esta orientación jurisprudencial y doctrinaria permite sostener que la protesta debe ser comprendida como una expresión constitucionalmente valiosa del pluralismo, la participación y el control ciudadano sobre el poder. La tendencia garantista no niega que en determinados contextos puedan producirse hechos punibles; lo que afirma es que tales supuestos no pueden ser deducidos automáticamente de la existencia misma de la protesta, ni pueden justificar lecturas que vacíen de contenido el espacio democrático del disenso. Su aporte principal consiste, precisamente, en restaurar una comprensión de la protesta compatible con la Constitución, con el sistema interamericano y con una concepción sustantiva de la democracia.

## 5.4 Doctrina penal y constitucional comparada

La doctrina penal y constitucional comparada ofrece un marco particularmente útil para interpretar con mayor claridad la jurisprudencia nacional sobre protesta social y la criminalización. Su aporte principal radica en que permite situar el problema más allá de una discusión meramente local sobre tipos penales, técnicas de imputación o respuestas procesales, y lo ubica en un debate de mayor alcance: el lugar que ocupan el conflicto, el disenso y la protesta dentro del Estado constitucional y democrático de derecho.

Desde la perspectiva penal, la doctrina comparada insiste en tres ideas centrales. La primera es el principio de intervención mínima, según el cual el derecho penal debe operar como *última ratio* y no como instrumento ordinario de gestión del conflicto social. La segunda es el principio de culpabilidad personal, que impide trasladar responsabilidad penal a partir del liderazgo, la representatividad o la centralidad política de una persona, sin prueba concreta sobre su intervención en el hecho. La tercera es el principio de lesividad, que exige una relación materialmente verificable entre la conducta sancionada y la afectación o puesta en peligro de un bien jurídico relevante.

Estas categorías permiten advertir con mayor precisión los problemas que presentan las tendencias expansivas observadas en algunos pronunciamientos judiciales. En efecto, cuando se atribuye relevancia penal a conductas vinculadas a la protesta sin acreditar un daño concreto o una puesta en peligro suficientemente delimitada, o cuando se recurre a categorías como la instigación, la coautoría o el peligro abstracto sin una base probatoria rigurosa, el sistema penal se aleja de su función garantista y se aproxima a una lógica de control del conflicto social. En ese desplazamiento, el reproche deja de centrarse estrictamente en hechos individualizados y comienza a proyectarse sobre sujetos visibles del conflicto, debilitando así las exigencias de legalidad estricta, prueba suficiente y responsabilidad personal.



Desde la perspectiva constitucional, la doctrina comparada sitúa el análisis en la democracia pluralista, en la ponderación de derechos y en la función de la protesta como mecanismo de expresión, participación y visibilización de demandas que no encuentran canales institucionales eficaces de respuesta. La protesta no puede ser reducida a una mera alteración del orden, pues constituye también una forma de intervención pública de grupos históricamente excluidos o insuficientemente representados, especialmente en contextos de conflictividad territorial, extractiva y socioambiental.

Esta aproximación permite comprender que el orden público, en clave constitucional, no equivale a la simple ausencia de conflicto, interrupción o fricción social. Por el contrario, en un Estado democrático, el orden público debe ser compatible con la crítica, la movilización y la expresión del desacuerdo. Una

interpretación que lo identifique únicamente con circulación ininterrumpida, normalidad administrativa o ausencia de bloqueos termina empobreciendo la idea misma de democracia, pues desconoce que la presión social puede constituir, en determinados contextos, una forma legítima de participación y de demanda de tutela de derechos.

En conjunto, la doctrina comparada permite sostener que el tratamiento jurídico de la protesta no puede agotarse en una lectura formal del derecho penal ni en una defensa abstracta del orden. Exige, más bien, una comprensión articulada entre garantías penales y principios constitucionales, de modo que la respuesta estatal no convierta el disenso en objeto de control punitivo ordinario. Desde esa perspectiva, el valor de la doctrina comparada no es solo explicativo, sino también orientador: proporciona criterios para distinguir entre la sanción legítima de hechos penalmente relevantes y la utilización expansiva del aparato jurídico frente a expresiones de protesta social constitucionalmente protegidas.

## **5.5. Conflictos entre derechos fundamentales y criterios de ponderación**

La jurisprudencia revisada muestra que una parte importante de los casos sobre protesta social es presentada judicialmente como un conflicto entre derechos fundamentales: libertad de reunión y libre tránsito, libertad de expresión y honor, seguridad pública y participación colectiva, o continuidad de servicios y medidas de fuerza. El problema central no radica en negar la existencia de tales tensiones, sino en la forma en que son resueltas por los órganos jurisdiccionales.

Desde una perspectiva constitucional, la solución de estos conflictos exige un juicio de ponderación estricto, debidamente motivado y sustentado en las circunstancias concretas del caso. No basta invocar de manera abstracta el orden público, la tranquilidad social o la afectación de terceros; corresponde demostrar, con razones verificables, que la restricción impuesta al ejercicio de la protesta supera los estándares de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. Por ello, la jurisprudencia constitucional ha señalado que toda limitación al derecho a la protesta y a las libertades que lo integran debe sujetarse al test de proporcionalidad, precisamente para evitar respuestas automáticas o desmedidas frente al conflicto social.

Cuando ese examen no se realiza con el rigor exigible y la decisión judicial se apoya en fórmulas genéricas como seguridad, normalidad o paz social, lo que se produce no es una verdadera ponderación, sino una preferencia anticipada por el control y la restricción. En esos supuestos, la protesta aparece tratada como una anomalía que debe ser contenida, antes que como una expresión constitucionalmente protegida del disenso. Por ello, tensiones como la que se presenta entre protesta y libre tránsito no pueden resolverse de manera automática en favor de este último, sino a partir del análisis del contexto, la duración de la medida, la intensidad de la afectación, la existencia de vías alternativas, la finalidad de la protesta y la naturaleza del conflicto del que surge.

En definitiva, este apartado resulta útil porque permite advertir que el núcleo del debate no se agota en determinar si existe o no un derecho a la protesta, sino en establecer bajo qué criterios debe resolverse su eventual colisión con otros derechos o bienes constitucionales. De allí que la ponderación no deba operar como una fórmula retórica para justificar restricciones, sino como una técnica de control orientada a preservar, en la mayor medida posible, el ejercicio concurrente de los derechos en tensión dentro de un Estado constitucional y democrático de derecho.

## **5.6. Hacia una teoría del mínimo punitivo en materia de protesta**

Los hallazgos jurisprudenciales y doctrinarios desarrollados en el presente estudio permiten perfilar una teoría del mínimo punitivo en materia de protesta. Esta aproximación no niega que, en determinados supuestos, puedan producirse hechos penalmente relevantes; su finalidad consiste, más bien, en fijar un umbral particularmente estricto para admitir la intervención del derecho penal en contextos de conflicto social, territorial y socioambiental.

Dicho umbral parte de una premisa básica: en un Estado constitucional y democrático de derecho, la protesta debe ser entendida inicialmente como ejercicio de libertades y derechos fundamentales, y no como un hecho sospechoso por definición. De esa premisa se derivan varios criterios. En primer lugar, la legitimidad de la protesta, en cuanto es el ejercicio de la libertad de expresión, reunión, participación y defensa de intereses colectivos. En segundo lugar, la intervención mínima del derecho penal, reservada únicamente para supuestos de violencia concreta, lesión relevante o afectación jurídicamente



acreditada. En tercer lugar, la exigencia de responsabilidad estrictamente individualizada, incompatible con imputaciones construidas a partir de la mera dirigencia, vocería, convocatoria o visibilidad pública. En cuarto lugar, el control reforzado de proporcionalidad frente a restricciones administrativas, actuaciones policiales, decisiones fiscales y resoluciones judiciales. Y, en quinto lugar, la aplicación directa del bloque de constitucionalidad y del control de convencionalidad, especialmente cuando se encuentran comprometidos pueblos indígenas, comunidades campesinas, personas defensoras ambientales y conflictos vinculados al territorio.

Desde esta perspectiva, el mínimo punitivo no implica desprotección de terceros ni impunidad frente a hechos graves. Implica, por el contrario, que la respuesta penal solo resulta constitucionalmente admisible cuando el Estado ha satisfecho exigencias reforzadas de legalidad estricta, lesividad, prueba suficiente, individualización de la conducta y proporcionalidad de la intervención. Todo aquello que no supere ese estándar debe ser abordado prioritariamente mediante mecanismos de diálogo, gestión democrática del conflicto, mediación institucional y tutela efectiva de derechos.

La revisión conjunta de la jurisprudencia analizada permite advertir que el sistema jurídico peruano se encuentra atravesado por una tensión no resuelta entre dos racionalidades. De un lado, una racionalidad restrictiva, que aproxima la protesta al orden, al tránsito, a la seguridad y al castigo. De otro, una racionalidad garantista, que la reconoce como una expresión compleja de derechos fundamentales y como un componente indispensable de una democracia pluralista. La persistencia de precedentes como la Casación N.º 1464-2021/Apurímac evidencia cómo la expansión punitiva mantiene capacidad de irradiación; sin embargo, la jurisprudencia constitucional y diversas decisiones absolutorias o limitativas también muestran que existen bases normativas y argumentativas suficientes para una lectura distinta, compatible con la Constitución y con los estándares interamericanos.

“

**Una jurisprudencia verdaderamente respetuosa de los derechos humanos y de la democracia no es aquella que tolera la protesta solo mientras no altere la normalidad, sino aquella que es capaz de proteger el disenso y de impedir que el poder punitivo sea utilizado como mecanismo ordinario de contención del conflicto social.**

”

En tal sentido, la principal conclusión doctrinaria de este capítulo es que la protesta no debe ser comprendida como una anomalía del orden ni como una amenaza prima facie punible. Debe ser asumida como una forma especialmente relevante de intervención pública, sobre todo allí donde los canales ordinarios de representación, consulta o respuesta institucional resultan insuficientes o ineficaces.

En consecuencia, una jurisprudencia verdaderamente respetuosa de los derechos humanos y de la democracia no es aquella que tolera la protesta solo mientras no altere la normalidad, sino aquella que es capaz de proteger el disenso y de impedir que el poder punitivo sea utilizado como mecanismo ordinario de contención del conflicto social.

# IMPACTOS DE LA CRIMINALIZACIÓN DE LA PROTESTA

## 6.1. La criminalización como fenómeno estructural y sus efectos generales

Del examen de la jurisprudencia y de los casos sistematizados se advierte que se trata de un fenómeno estructural, en tanto se reproduce de manera reiterada a través de distintas vías jurídicas, actores institucionales y discursos de control. Su intensidad no depende únicamente de la existencia de una condena final, sino del conjunto de actuaciones fiscales, judiciales, constitucionales, administrativas y privadas que elevan el acceso a la defensa legal.

Su carácter estructural se expresa, en primer término, en la regularidad de los mecanismos empleados en contextos de conflictividad socioambiental, que se refleja en la defensa del territorio y el cuestionamiento al extractivismo, la protesta suele ser trasladada al lenguaje del orden público, del tránsito, de los servicios, del patrimonio o de la autoridad. De ese modo, demandas vinculadas a territorio, agua, consulta, ambiente, autodeterminación o participación dejan de ser tratadas prioritariamente como controversias de derechos y pasan a ser procesadas bajo claves de control y sanción.

En segundo término, la criminalización opera de forma acumulativa. Aun cuando el proceso concluya con archivo, absolución o improcedencia, el solo sometimiento prolongado (años) al sistema de justicia produce efectos concretos: carga defensiva, exposición pública, afectación económica, debilitamiento del liderazgo y restricción de la capacidad organizativa. Por ello, su impacto no debe medirse solo por el número de condenas, sino también por la apertura de procesos, su duración, su simultaneidad y la presión que generan sobre dirigentes sociales, comunidades y organizaciones.

En tercer término, la criminalización de la protesta se desenvuelve en un contexto de marcada asimetría de poder. Comunidades campesinas o nativas, frentes de defensa, comités de lucha, organizaciones sociales territoriales u otras suelen enfrentarse a empresas extractivas, entidades estatales y otros actores con mayor capacidad económica, técnica e institucional. En ese escenario, la activación convergente de procesos penales, querellas, litigios constitucionales, controversias civiles y actuaciones administrativas no solo reproduce esa desigualdad, sino que puede convertir al derecho en un instrumento de arrinconamiento antes que en una garantía efectiva de tutela.

Entonces, la criminalización de la protesta no afecta solo a personas individualmente consideradas, sino también al tejido social y democrático en el que actúan. La persecución de dirigentes o personas defensoras del territorio repercute sobre la comunidad entera: obliga a desviar recursos, debilita la representación, introduce tensiones internas y reduce la disposición a participar en nuevas acciones colectivas. Así, la criminalización no solo castiga o amenaza, sino que modifica las condiciones mismas de ejercicio de los derechos, limita el ejercicio de derechos y debilita la defensa del territorio, del ambiente y de la participación democrática.



**Del examen de la jurisprudencia y de los casos sistematizados se advierte que se trata de un fenómeno estructural, en tanto se reproduce de manera reiterada a través de distintas vías jurídicas, actores institucionales y discursos de control.**



En consecuencia, la criminalización de la protesta constituye una forma de gestión del conflicto social que, mediante su activación reiterada y múltiple, altera la correlación de fuerzas entre los actores, restringe el ejercicio efectivo de derechos y erosiona las condiciones democráticas necesarias para la protesta, la defensa del territorio y la protección del ambiente.

## 6.2. Impactos personales y colectivos

Esta afectación también se advierte en espacios colectivos de articulación y acompañamiento de personas defensoras, en los que se reiteran referencias al desgaste emocional, la sobrecarga económica, la afectación familiar y la alteración de las dinámicas organizativas producidas por procesos penales, querellas y otras formas de judicialización prolongada

En el plano individual, la apertura de investigaciones, las citaciones reiteradas, la imposición de reglas procesales, la exposición pública como imputado o querellado y la incertidumbre sobre el desenlace del proceso generan una afectación que excede el ámbito estrictamente jurídico. No se enfrenta únicamente una imputación formal, sino una alteración relevante de su vida cotidiana, de su estabilidad económica y de su capacidad de sostener su rol de liderazgo.

Entre los efectos personales más intensos se encuentran la estigmatización, la afectación emocional, el impacto en la familia y la carga patrimonial del proceso. La condición de investigado o acusado suele proyectar una sospecha pública que persiste incluso en supuestos de archivo o absolución. A ello se añaden la presión psicológica derivada de diligencias, audiencias y eventuales medidas coercitivas, así como los costos de defensa, desplazamiento y tiempo de trabajo perdido, particularmente gravosos en contextos rurales y comunales donde los recursos son limitados.

La criminalización también afecta el posicionamiento social y político de quien se encuentra en una responsabilidad de representación social. No solo lo obliga a concentrar esfuerzos en su defensa, sino altera la percepción que tienen de la persona en su entorno comunal u otras organizaciones, e incluso las autoridades estatales. En ciertos casos, la condición de procesado es utilizada para debilitar su legitimidad o desacreditar su representación, especialmente cuando su liderazgo se ha construido sobre confianza comunitaria, trabajo territorial sostenido y vocería colectiva.

En el plano colectivo, la afectación trasciende a la persona directamente procesada. La persecución de presidentes comunales, dirigentes, ronderos, tenientes gobernadores o voceros visibles repercute en la capacidad de organización, decisión y respuesta del colectivo. Cuando uno o varios de sus referentes deben destinar tiempo, recursos y energía a su defensa, la comunidad se debilita internamente y ve restringida su capacidad de actuar frente al conflicto.

A ello se suma un efecto de fragmentación y autocontención. Los procesos prolongados pueden generar tensiones entre quienes optan por mantener la defensa jurídica y política del conflicto y quienes, por temor o agotamiento, prefieren disminuir la exposición pública. Del mismo modo, la experiencia de ver a dirigentes procesados o querellados puede desalentar la participación en asambleas, pronunciamientos, movilizaciones o acciones de vigilancia territorial. De esta forma, la criminalización

“

**En el plano individual, la apertura de investigaciones, las citaciones reiteradas, la imposición de reglas procesales, la exposición pública como imputado o querellado y la incertidumbre sobre el desenlace del proceso generan una afectación que excede el ámbito estrictamente jurídico.**

”

no solo impacta a personas determinadas, sino que eleva el costo de la acción colectiva, debilita la cohesión comunitaria y reduce la capacidad de participación y control social.

En consecuencia, los impactos personales y colectivos no constituyen efectos secundarios del sometimiento al sistema judicial. Son, en muchos casos, una de las manifestaciones más concretas de la criminalización, pues trasladan la presión del expediente a la vida individual, colectiva y territorial.

### **6.3. Impactos sobre la institucionalidad, el Estado de Derecho y la calidad democrática**

La criminalización de la protesta y de quienes ejercen la defensa de derechos humanos y ambientales produce efectos que trascienden la situación procesal individual y alcanzan directamente a la institucionalidad democrática. No se trata únicamente de procesos mal contruidos o de respuestas estatales desproporcionadas en casos aislados, sino de una dinámica que afecta la legitimidad del sistema de justicia, debilita la confianza ciudadana en las instituciones y deteriora las condiciones materiales para una democracia plural y participativa.

Un primer efecto se manifiesta en la erosión del Estado de Derecho, esto es, cuando la persecución penal avanza con facilidad contra dirigentes sociales o autoridades comunales; mientras, del otro lado, las denuncias por abuso de poder, uso excesivo de la fuerza, afectaciones ambientales (contaminación) o vulneraciones de derechos colectivos no reciben una respuesta diligente o son archivadas con rapidez. En esas condiciones, la justicia deja de ser percibida como un espacio imparcial de tutela y control, y pasa a ser vista como un dispositivo que reproduce relaciones asimétricas de poder. La afectación, por tanto, no se agota en el caso individual, sino que compromete la credibilidad del orden jurídico en su conjunto.

En ese marco, el papel del Ministerio Público resulta especialmente decisivo. En un Estado constitucional, su función no se reduce a promover la persecución penal, sino que comprende deberes de objetividad, legalidad, debida diligencia e individualización rigurosa de responsabilidades. Cuando la Fiscalía formula imputaciones genéricas, multiplica de modo desproporcionado los delitos atribuidos, sostiene teorías amplias de autoría sin suficiente sustento probatorio o impulsa investigaciones apoyadas principalmente en el liderazgo social del denunciado,

contribuye a expandir indebidamente el control punitivo. El problema institucional de estas prácticas radica en que normalizan una lógica de persecución desvinculada de los estándares más exigentes del debido proceso y de la presunción de inocencia.

El impacto alcanza también al Poder Judicial. La función judicial, en escenarios de conflictividad social, exige un control especialmente estricto sobre la legalidad de la imputación, la suficiencia de la prueba, la motivación de las decisiones y la proporcionalidad de las medidas adoptadas. Cuando los jueces exigen individualización, corroboración probatoria y respeto estricto a las garantías procesales, cumplen una función de contención frente a la expansión punitiva. Sin embargo, cuando admiten imputaciones débiles, convalidan lecturas expansivas de los tipos penales o prescinden del contexto territorial, social y colectivo del conflicto, contribuyen a consolidar la judicialización del disenso. En ese punto, la cuestión no es solo la existencia de decisiones restrictivas, sino la forma en que determinadas prácticas jurisdiccionales terminan reforzando una lógica de castigo anticipado.

Desde una perspectiva democrática, uno de los efectos más severos es la desconfianza ciudadana en las instituciones. En numerosos contextos, la protesta surge, precisamente, porque los canales ordinarios de participación, consulta, respuesta estatal o resolución de conflictos han resultado insuficientes. Si, además, quienes recurren a la movilización observan que el sistema de justicia responde con investigaciones, querellas, litigios o medidas restrictivas antes que, con escucha institucional y garantías, la percepción de cierre del sistema político se profundiza. La democracia deja entonces de experimentarse como un espacio efectivo de inclusión, deliberación y corrección de desigualdades, y pasa a ser percibida como una estructura que tolera la participación solo mientras no cuestione intereses dominantes ni altere la “normalidad” funcional del poder.

Otro efecto particularmente relevante es la reducción de espacios para el ejercicio de la protesta, la denuncia pública, la vigilancia ciudadana y la defensa del territorio, pues ellas constituyen expresiones sustantivas de una democracia viva.

“

**La criminalización de la protesta y de quienes ejercen la defensa de derechos humanos y ambientales produce efectos que trascienden la situación procesal individual y alcanzan directamente a la institucionalidad democrática.**

”

Cuando estas prácticas son objeto de persecución penal, presión judicial o litigios recurrentes, no solo se afecta a quienes comparecen en el proceso, sino que se restringe el campo mismo de lo políticamente posible. Se transmite el mensaje de que cuestionar decisiones públicas o privadas, ejercer vocería, convocar a la movilización o denunciar afectaciones puede implicar altos costos personales, organizativos e institucionales. Este efecto inhibitorio desalienta nuevos liderazgos, reduce la capacidad de articulación colectiva y empobrece la deliberación pública.

En contextos de conflictividad socioambiental, este deterioro institucional adquiere una dimensión aún más grave. La criminalización no solo recae sobre actos concretos, sino que puede incidir sobre comunidades campesinas, nativas y organizaciones macroterritoriales que actúan en defensa de bienes comunes, derechos colectivos y formas de vida comunal. Cuando la respuesta institucional privilegia el control y la judicialización antes que el diálogo, la participación y la resolución democrática del conflicto, se debilita la capacidad del propio Estado para procesar legítimamente las tensiones sociales. En lugar de canalizar el conflicto dentro del marco constitucional, se amplifica su tratamiento como problema de seguridad, orden o circulación.

Por ello, los impactos sobre la institucionalidad, el Estado de Derecho y la calidad democrática no deben ser leídos como efectos secundarios de la criminalización, sino como una de sus manifestaciones más significativas. Allí donde el sistema de justicia no distingue adecuadamente entre violencia punible y protesta legítima, allí donde la crítica pública es sometida a presión judicial con facilidad, y allí donde las instituciones responden al disenso con vigilancia, control o sanción antes que, con garantías, se deterioran las bases mismas de una democracia constitucional. En esa medida, la criminalización de la protesta no representa solo un problema penal o procesal: constituye también un problema estructural de legitimidad institucional y de calidad democrática.

### **6.3.1. El terruqueo como mecanismo de deslegitimación del disenso**

El terruqueo constituye una práctica de deslegitimación político-discursiva que afecta de manera directa a representantes o dirigentes sociales de comunidades, organizaciones territoriales y personas defensoras de derechos humanos. Ello consiste en asociar, de manera arbitraria y desproporcionada, la protesta social, la defensa del territorio, la denuncia pública o la oposición a determinadas decisiones estatales o empresariales con el terrorismo o con

imaginarios de violencia subversiva. Su gravedad no reside únicamente en el agravio simbólico que produce, sino en su capacidad para distorsionar la comprensión pública del conflicto y para desplazar el debate desde el terreno de los derechos hacia el de la sospecha y la seguridad.

En el contexto del presente estudio, el terruqueo debe ser comprendido como una dimensión asociada a la criminalización. Aunque no se expresa necesariamente, en un primer momento, a través de una imputación penal formal, sí contribuye a crear un entorno de desconfianza y hostilidad frente a quienes protestan o ejercen labores de defensa de derechos. De este modo, opera como un mecanismo de estigmatización que debilita la legitimidad pública de la protesta, erosiona la autoridad social de sus voceros y favorece que la respuesta institucional se estructure desde claves de control, vigilancia o represión, antes que, desde la escucha, el diálogo y la tutela de derechos fundamentales.

Su impacto es particularmente severo en escenarios de conflictividad socioambiental, donde comunidades campesinas, pueblos indígenas, frentes de defensa y liderazgos locales cuestionan actividades extractivas o decisiones estatales que inciden o impactan sobre territorios, el ambiente o la vida comunal. En estos contextos, el terruqueo no solo desacredita a personas concretas, sino que degrada la causa misma que defienden, presentándola como amenaza al orden interno o al interés nacional. Con ello, se altera la percepción pública del conflicto, se reduce el espacio de interlocución democrática y se refuerza una lógica de enemistad interna incompatible con un Estado constitucional.

El terruqueo produce efectos materiales: facilita la apertura de investigaciones, justifica medidas de vigilancia, endurece la intervención policial, predispone negativamente a operadores institucionales y desalienta la solidaridad social hacia quienes ejercen el derecho a la protesta. No se trata únicamente de un problema retórico o comunicacional, sino de una práctica con consecuencias jurídicas, políticas y sociales concretas, en tanto amplía el margen para respuestas punitivas o excepcionales frente a actores que, en rigor, actúan en el marco de derechos constitucionales y convencionales.

El terruqueo constituye un mecanismo que afecta la calidad democrática, porque empobrece la deliberación pública, restringe la pluralidad política y reduce la legitimidad del disenso. Allí donde la protesta es tratada discursivamente como

sospecha de subversión, la democracia deja de procesar el conflicto como expresión de participación y lo transforma en un problema de neutralización. Desde esta perspectiva, el terruqueo no es un fenómeno accesorio, sino una pieza relevante en el entramado más amplio de criminalización de la protesta social y de debilitamiento del espacio cívico.

#### **6.4. Impactos diferenciados de la criminalización: género, pertenencia étnica y contexto territorial**

La criminalización no produce efectos homogéneos. Sus impactos se distribuyen de manera diferenciada según género, pertenencia étnica, ruralidad, idioma, situación económica y lugar ocupado en la estructura comunal u organización social. Por ello, incorporar una perspectiva de afectación diferenciada, capaz de mostrar que la persecución judicial y el hostigamiento institucional no recaen del mismo modo sobre todos los sujetos involucrados en la defensa de derechos.

En el caso de las mujeres defensoras, lideresas comunales o actoras territoriales, la criminalización suele operar de manera simultánea en dos planos. Por un lado, mediante denuncias, investigaciones o procesos judiciales que buscan limitar su actuación pública; y, por otro, a través de mecanismos de deslegitimación simbólica, cuestionamiento moral y desautorización de su palabra. De este modo, la afectación no se agota en el expediente judicial, sino que alcanza también su reconocimiento como autoridad social y su posibilidad de intervenir legítimamente en el espacio público.

Esta situación se agrava por la persistencia de patrones de desigualdad de género. Las cargas de cuidado, las responsabilidades familiares y las exigencias comunitarias preexistentes hacen que el costo del litigio sea más alto para las mujeres que ejercen liderazgo. Comparecencias, traslados, defensa técnica, exposición pública e incertidumbre procesal no solo generan desgaste emocional, sino que pueden comprometer su continuidad en espacios de representación y decisión.

La afectación adquiere una intensidad mayor cuando concurre la condición de comunera. En esos supuestos, la criminalización se proyecta sobre sujetos que, además de enfrentar la persecución penal o judicial, suelen soportar barreras lingüísticas, geográficas, culturales e institucionales para acceder a una defensa adecuada y comprender plenamente el proceso. Así, la respuesta estatal puede

reproducir desigualdades estructurales ya existentes, al no considerar el contexto territorial, la organización comunal ni la especial relación de estas personas con la defensa de la tierra, el ambiente y los derechos colectivos.

Asimismo, la criminalización puede extenderse al entorno familiar y comunitario de la defensora. La exposición pública, la estigmatización, el señalamiento moral o la atribución de responsabilidad por la conflictividad no solo afectan a la persona directamente procesada, sino que introducen tensiones en la familia y en la organización. En tal sentido, el impacto es también relacional y comunitario: debilita redes de apoyo, erosiona legitimidades y eleva el costo colectivo de sostener el liderazgo de la mujer en contextos de conflictividad.

En consecuencia, la perspectiva de género y de vulnerabilidad diferenciada no debe ser tratada como un añadido accesorio, sino como una clave de análisis necesaria para comprender de modo más completo los efectos de la criminalización. Ello permite advertir que la persecución no es neutra y que sus consecuencias resultan más gravosas cuando recaen sobre mujeres defensoras, situadas en contextos de desigualdad estructural y conflicto territorial.



## 6.5. Efectos de la criminalización sobre la participación, la consulta previa y la defensa del territorio

Uno de los efectos más graves de la criminalización consiste en restringir el ejercicio efectivo de la participación colectiva, debilitar las condiciones de la consulta previa y afectar la defensa del territorio como práctica política, jurídica y comunitaria. Esta dimensión adquiere especial relevancia en contextos donde la protesta surge, precisamente, ante la insuficiencia o negación de mecanismos institucionales de información, escucha y decisión compartida.

La participación ciudadana y comunal no se agota en la concurrencia a procedimientos formales. En territorios comunales, comprende también asambleas, pronunciamientos, vigilancia del territorio, control de accesos, movilización, interlocución con autoridades y defensa activa de bienes esenciales como el agua, la tierra y los ecosistemas. Cuando quienes cumplen funciones de conducción, representación o vocería son sometidos a procesos penales, querellas o litigios múltiples, la comunidad ve reducida su capacidad de intervención real en asuntos que comprometen directamente su existencia material, cultural y territorial.

En relación con la consulta previa, la criminalización produce una afectación especialmente intensa. La consulta exige representación legítima, deliberación libre, buena fe y ausencia de presiones indebidas. Si los dirigentes comunales o quienes sostienen la defensa del territorio enfrentan persecución o presión judicial, la representación colectiva se debilita y la interlocución con el Estado se distorsiona. No se afecta únicamente a determinadas personas, sino a las condiciones mismas en las que la consulta debe desarrollarse. El efecto, por tanto, no siempre es una negación formal del derecho, sino un deterioro práctico de los presupuestos que lo hacen válido y efectivo.

Esta afectación se proyecta también sobre la defensa del territorio en sentido amplio. En numerosos conflictos socioambientales, la protesta, la vigilancia comunal y la acción colectiva constituyen las principales herramientas de respuesta frente a concesiones, servidumbres, actividades extractivas, impactos ambientales o decisiones estatales adoptadas sin participación suficiente. Cuando esas prácticas pasan a convertirse en fuente de riesgo penal, constitucional, civil o administrativo, la defensa territorial deja de operar como ejercicio de derechos y pasa a desenvolverse

bajo amenaza constante de sanción o desgaste. Con ello, se reduce la capacidad de las comunidades para proteger y controlar el espacio del que depende su continuidad colectiva.

A su vez, la criminalización genera un efecto inhibitor sobre la participación futura. La experiencia de ver procesados a dirigentes, querellados a voceros o demandadas a comunidades por ejercer presión social o cuestionar decisiones públicas desalienta nuevas formas de intervención colectiva. No porque desaparezcan las razones del conflicto, sino porque el costo de participar se incrementa de modo significativo. Se configura así una forma de silenciamiento indirecto que afecta el pluralismo democrático y limita la posibilidad de que pueblos y comunidades ejerzan plenamente su derecho a intervenir en decisiones que inciden sobre su territorio.

“

**La criminalización genera un efecto inhibitor sobre la participación futura. La experiencia de ver procesados a dirigentes, querellados a voceros o demandadas a comunidades por ejercer presión social o cuestionar decisiones públicas desalienta nuevas formas de intervención colectiva.**

”

En consecuencia, los efectos sobre la participación, la consulta previa y la defensa del territorio no deben ser tratados como impactos secundarios. Constituyen una de las manifestaciones centrales de la criminalización en contextos de conflictividad socioambiental. Allí donde la protesta es tratada como amenaza, el bloqueo como delito, la denuncia como difamación o la defensa territorial como perturbación del orden, se debilitan simultáneamente el derecho a participar, el derecho a ser consultado y el derecho a proteger colectivamente el territorio. Por ello, la criminalización de la protesta y de quienes ejercen defensa de derechos no representa únicamente un problema penal o procesal, sino una afectación sustantiva a los derechos humanos, colectivos y ambientales.

# **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

## 1. CONCLUSIONES JURÍDICAS Y DOCTRINARIAS

1.1.

Del examen constitucional, convencional y jurisprudencial desarrollado se concluye que el derecho a la protesta debe ser comprendido como un derecho fundamental, cuya tutela no depende de una cláusula constitucional aislada, sino de la concurrencia sistemática de las libertades de expresión, reunión, asociación y participación; así como, en determinados contextos, del derecho a defender derechos, del derecho al ambiente, de la protección del territorio y de los derechos colectivos de las comunidades campesinas y nativas. En tal sentido, la protesta no constituye una anomalía del orden constitucional, sino una manifestación intensa de la democracia participativa.

1.2.

La criminalización de la protesta no se agota en supuestos excepcionales ni en actuaciones individuales defectuosas, sino que responde a una dinámica estructural en la que confluyen normas penales amplias, interpretaciones expansivas, prácticas fiscales deficientes, uso instrumental de procesos constitucionales, querrelas privadas y otras formas de judicialización. Esta constatación permite afirmar que el fenómeno excede el plano estrictamente penal y se proyecta como una modalidad de gestión jurídica del conflicto social.

1.3.

La revisión de los casos estudiados evidencia que uno de los rasgos más persistentes de dicha criminalización consiste en el desplazamiento del conflicto social y territorial hacia categorías jurídicas de orden público, afectación del tránsito, daño patrimonial, perturbación de servicios, agresión a la autoridad o difamación, con lo cual se reduce o invisibiliza el sustrato material de las protestas: defensa del territorio, cuestionamiento a actividades extractivas, exigencia de consulta, reclamo por afectaciones ambientales o reivindicación de derechos colectivos.

1.4.

En los procesos penales analizados, la persecución ha tendido a apoyarse en la condición de dirigente, vocero o autoridad comunal antes que en una acreditación rigurosa de actos individualizados. De esta manera, la imputación se desplaza desde la conducta concreta hacia la centralidad pública del sujeto en el conflicto. Ello resulta incompatible con los principios de culpabilidad personal, imputación necesaria, presunción de inocencia y responsabilidad penal individual.

1.5.

La jurisprudencia permite constatar la coexistencia de dos orientaciones. Por un lado, una línea restrictiva, que subordina la protesta a una comprensión rígida del orden, la circulación, la seguridad y la continuidad de servicios; por otro, una línea garantista, que exige individualización de conductas, suficiencia probatoria, proporcionalidad y contextualización del conflicto. Esta tensión demuestra que el sistema jurídico peruano se encuentra en disputa entre una racionalidad de contención punitiva del disenso y otra compatible con el constitucionalismo democrático y los derechos humanos.

1.6.

En ese marco, la Casación N.º 1464-2021/Apurímac representa un hito problemático del periodo analizado, en tanto favorece una lectura expansiva del artículo 283 del Código Penal y reduce la cobertura constitucional de determinadas formas de protesta, particularmente las asociadas a bloqueos y medidas de presión colectiva. Frente a ello, otras resoluciones absolutorias o limitativas muestran que existe base jurisprudencial suficiente para una lectura distinta, más exigente en términos de legalidad, proporcionalidad y tutela del disenso.

1.7.

Se concluye, igualmente, que el control de convencionalidad y el bloque de constitucionalidad no han sido aplicados de manera uniforme por la judicatura ordinaria ni por el Ministerio Público. Pese a que los estándares interamericanos ofrecen criterios claros sobre legalidad, necesidad, proporcionalidad, protección de la protesta, tutela de personas defensoras y límites a la excepcionalidad, su incorporación en las decisiones judiciales y fiscales sigue siendo irregular y, en numerosos casos, insuficiente.

1.8.

Desde una perspectiva doctrinaria, se concluye que la condición de dirigente social no es ajena a la de persona defensora de derechos humanos. Antes bien, cuando la dirigencia ejerce acciones de denuncia, representación, vigilancia, defensa del territorio, protección del ambiente o resguardo de derechos colectivos, ambas dimensiones concurren. Por ello, la categoría de persona defensora no debe ser leída como una etiqueta separada del sujeto social que actúa, sino como una cualificación jurídica de su actividad de defensa de derechos, ejercida individual o colectivamente.

1.9.

En el caso de liderazgos territoriales en comunidades campesinas y nativas, la criminalización revela, además, una dimensión intercultural y estructural: el conflicto no es tratado únicamente como controversia jurídica, sino también desde matrices de desconfianza, deslegitimación y subordinación histórica. De ahí que el análisis no pueda limitarse al debido proceso penal, sino que deba incorporar una lectura sobre desigualdad territorial, reconocimiento cultural y acceso efectivo a la justicia.

1.10.

La intervención penal frente a la protesta solo puede resultar legítima bajo un estándar de mínimo punitivo: identificación clara de conductas violentas individualizables, prueba suficiente, respeto a la legalidad estricta, motivación reforzada, control de proporcionalidad y consideración del contexto social y territorial. Fuera de ese umbral, el uso del derecho penal se convierte en un mecanismo de inhibición del disenso y de debilitamiento de la democracia.

1.11.

Se concluye que la criminalización de la protesta no solo se sostiene en prácticas fiscales o judiciales expansivas, sino también en un entramado normativo y jurisprudencial que, en determinados casos, refuerza la persecución del disenso mediante tipos penales amplios, agravantes desproporcionadas y criterios interpretativos que reducen la cobertura constitucional de la protesta. En esa medida, la persistencia de leyes y criterios jurisprudenciales que favorecen la absorción penal de repertorios de movilización social impone la necesidad de promover su revisión, derogación o adecuación a los estándares constitucionales e interamericanos, con el fin de evitar una profundización de la criminalización de la protesta social.

## 2. POLÍTICO - INSTITUCIONALES Y SOCIALES

2.1.

La criminalización de la protesta constituye también un problema de calidad democrática. Allí donde el Estado responde al disenso con persecución, judicialización múltiple, excepcionalidad prolongada o presión institucional, se deterioran las condiciones materiales de la participación y se restringe el espacio cívico indispensable para la deliberación pública.

2.2.

El uso reiterado del estado de emergencia en territorios de conflictividad socioambiental permite sostener que la excepcionalidad constitucional ha tendido a normalizarse como técnica de control territorial y aseguramiento de corredores logísticos, particularmente en zonas vinculadas a actividades extractivas. Ello ha reducido garantías, ampliado márgenes de coerción estatal y creado entornos más propicios para respuestas punitivas frente a la protesta.

2.3.

El fenómeno produce efectos acumulativos sobre las personas y las organizaciones. Aun en ausencia de condena, la sola apertura de procesos, su prolongación, la necesidad de defensa técnica, el desgaste económico, la exposición pública y la fragmentación organizativa generan una carga material y simbólica que afecta la continuidad de la acción colectiva.

2.4.

Estos impactos no se distribuyen de forma homogénea. Son más severos cuando recaen sobre mujeres defensoras, liderazgos comunales y actoras territoriales situadas en contextos de ruralidad, pobreza, barreras culturales o asimetría institucional. En esos casos, la criminalización interactúa con vulnerabilidades preexistentes y agrava la exclusión.

2.5.

La criminalización produce efectos directos sobre la participación, la consulta previa y la defensa del territorio. Cuando la representación comunitaria es perseguida o debilitada, no solo se afecta a personas concretas, sino las condiciones mismas para una interlocución libre, informada y no coaccionada entre comunidades, Estado y terceros.

### 3. RECOMENDACIONES DIRIGIDAS AL MINISTERIO PÚBLICO

3.1.

Incorporar de manera obligatoria, desde la etapa preliminar, un análisis de contexto de protesta, defensa de derechos y conflictividad territorial, evitando la formulación de imputaciones que aislen los hechos de su entorno social, ambiental, comunal o político.

3.2.

Reforzar la observancia estricta de los principios de imputación necesaria, individualización de conductas, suficiencia probatoria y objetividad fiscal, proscribiendo acusaciones genéricas sustentadas en la sola condición de dirigente, vocero o autoridad comunal.

3.3.

Aplicar de forma efectiva el Protocolo de Actuación Fiscal para la Prevención e Investigación de los Delitos en Agravio de las Personas Defensoras de Derechos Humanos, incorporando el principio de no criminalización y el análisis de posible represalia o silenciamiento como hipótesis de trabajo en los casos pertinentes.

3.4.

Promover criterios internos que reafirmen el carácter de última ratio del derecho penal en escenarios de conflicto socioambiental, privilegiando soluciones compatibles con el debido proceso, la razonabilidad y la desescalada institucional cuando no existan hechos violentos individualizados que justifiquen una persecución penal intensa.

3.5.

Disponer programas permanentes de capacitación para fiscales en derechos humanos, protesta social, pueblos indígenas, interculturalidad, ambiente, control de convencionalidad y estándares sobre personas defensoras, con énfasis en regiones de alta conflictividad.

#### 4. RECOMENDACIONES DIRIGIDAS AL PODER JUDICIAL

4.1.

Consolidar una línea jurisprudencial que reconozca expresamente a la protesta como derecho fundamental de naturaleza compleja y que exija, en toda restricción o condena, un examen reforzado de legalidad, necesidad, proporcionalidad y motivación suficiente.

4.2.

Reforzar el control judicial frente a acusaciones sustentadas en teorías expansivas de autoría, coautoría, instigación o autoría mediata, exigiendo prueba específica sobre el dominio del hecho, la determinación concreta o la intervención funcional de cada imputado.

4.3.

Aplicar de manera sistemática el control de convencionalidad, integrando en la motivación judicial los estándares desarrollados por la Corte Interamericana y la Comisión Interamericana sobre protesta, libertad de expresión, reunión, excepcionalidad, pueblos indígenas y personas defensoras.

4.4.

Evitar el uso del proceso constitucional como vía de presión indirecta sobre la protesta, la denuncia pública o la vigilancia ciudadana, preservando la naturaleza garantista del hábeas corpus y del amparo y rechazando pretensiones incompatibles con sus presupuestos de procedencia.

4.5.

Fortalecer la formación judicial en interculturalidad, derechos colectivos, enfoque de género y análisis territorial del conflicto, de modo que las decisiones no se construyan desde categorías abstractas desprovistas del contexto real en que se ejerce la protesta.

4.6.

Promover, con carácter urgente, un debate jurisdiccional e institucional sobre los criterios jurisprudenciales y acuerdos plenarios que incidan en la interpretación penal de la protesta social, a fin de evitar que se consoliden lecturas expansivas incompatibles con la Constitución y con la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Cuando tales criterios o acuerdos favorezcan una criminalización indebida del disenso, corresponde impulsar su revisión en clave de constitucionalidad y convencionalidad, garantizando que la jurisprudencia penal no desborde los límites del derecho fundamental a la protesta ni debilite los estándares de protección de personas defensoras, comunidades campesinas y nativas, y pueblos indígenas.

## 5. RECOMENDACIONES DIRIGIDAS AL PODER EJECUTIVO Y A LAS ENTIDADES COMPETENTES

5.1.

Revisar las políticas de gestión de conflictos sociales con el fin de priorizar la prevención, el diálogo, la participación efectiva y la respuesta oportuna a las demandas territoriales y ambientales, evitando que la intervención estatal se estructure primordialmente desde la lógica policial o punitiva.

5.2.

Adoptar lineamientos claros para que el uso del estado de emergencia responda estrictamente a parámetros de temporalidad, necesidad y proporcionalidad, evitando su utilización reiterada como mecanismo ordinario de control territorial o de limitación de protestas sociales.

5.3.

Adecuar la actuación policial y administrativa a estándares estrictos sobre uso de la fuerza, protección de manifestaciones, trato a personas defensoras, comunidades campesinas y nativas, con mecanismos eficaces de supervisión, rendición de cuentas e investigación de abusos.

5.4.

Implementar mecanismos específicos de protección de personas defensoras de derechos humanos y ambientales, con enfoque territorial, intercultural y de género, articulando al Ministerio de Justicia, Ministerio del Ambiente, Ministerio de Cultura, Defensoría del Pueblo y demás entidades competentes.

5.5.

Fortalecer los espacios institucionales de participación y consulta, de manera que las comunidades y organizaciones cuenten con canales efectivos y confiables de interlocución, reduciendo así el escenario de escalamiento del conflicto y el posterior traslado de este a sedes punitivas.

## 6. RECOMENDACIONES DIRIGIDAS AL PODER LEGISLATIVO

6.1.

Revisar críticamente los tipos penales que, por su redacción amplia o por su uso práctico, han mostrado mayor aptitud para absorber repertorios de protesta, en especial aquellos vinculados a entorpecimiento de servicios públicos, disturbios, extorsión, usurpación agravada y delitos contra la autoridad, con el fin de reforzar la legalidad estricta y evitar formulaciones que favorezcan interpretaciones expansivas.

6.2.

Evaluar la incorporación de criterios normativos que excluyan con claridad la penalización de la protesta pacífica y que obliguen a distinguir entre ejercicio de derechos, acciones disruptivas no violentas y hechos violentos individualizables.

6.3.

Revisar la normativa relacionada con excepcionalidad, seguridad y protección de infraestructura estratégica para asegurar que no genere, de manera directa o indirecta, incentivos de criminalización del disenso o de debilitamiento de garantías constitucionales.

6.4.

Impulsar reformas orientadas a fortalecer la protección de personas defensoras, la transparencia en la gestión de conflictos y la compatibilidad entre actividad económica, ambiente, consulta y derechos colectivos.

6.5.

Impulsar la derogación, reforma o adecuación normativa de aquellas disposiciones legales que, por su redacción amplia, su severidad punitiva o su uso práctico, han facilitado la criminalización de la protesta social, particularmente cuando permiten reconducir bloqueos, interrupciones del tránsito, actos de presión colectiva, defensa territorial o protesta pacífica hacia categorías penales de extrema gravedad. Esta revisión debe orientarse por los principios de legalidad estricta, proporcionalidad, mínima intervención y protección reforzada del derecho a la protesta.

## 7. RECOMENDACIONES PARA LA DEFENSA JURÍDICA, LA ACADEMIA Y LA SOCIEDAD CIVIL

7.1. Fortalecer el litigio estratégico en materia penal, constitucional e internacional, sistematizando jurisprudencia, criterios absolutorios, estándares interamericanos y experiencias comparadas útiles para la defensa de personas criminalizadas en contextos de protesta.

7.2. Promover el uso de peritajes antropológicos, sociales, ambientales y territoriales que permitan introducir en el proceso judicial el contexto real del conflicto, la naturaleza colectiva de los derechos en disputa y la especificidad cultural de las comunidades afectadas.

7.3. Consolidar redes de defensa legal especializada comunitaria entre organizaciones sociales, universidades, colegios profesionales y entidades de derechos humanos, con capacidad para acompañar casos, generar documentación, monitorear procesos y activar mecanismos nacionales e internacionales de protección.

7.4. Fomentar líneas de investigación universitaria y observatorios especializados sobre protesta social, criminalización, ambiente, pueblos indígenas, consulta previa y litigio estratégico, de modo que el debate académico contribuya a documentar patrones, detectar retrocesos y proponer estándares interpretativos.

7.5. Impulsar estrategias de comunicación pública que presenten la protesta dentro de su marco constitucional y democrático, reduciendo su asociación automática con ilegalidad, violencia o amenaza al orden, y fortaleciendo una comprensión pública más rigurosa sobre el papel de las personas defensoras y de las organizaciones territoriales.

7.6. Encauzar esfuerzos articulados de litigio estratégico, incidencia jurídica, producción académica y acción pública orientados a cuestionar, revisar y promover la derogación o reforma de las leyes y criterios interpretativos que criminalizan la protesta social. Ello comprende, además, la formulación de acciones de control constitucional, el desarrollo de argumentos de control de convencionalidad, la sistematización de impactos de normas y precedentes regresivos, y la vigilancia crítica sobre acuerdos plenarios o lineamientos jurisprudenciales que amplíen indebidamente el ámbito de punición frente a la movilización social.

# BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución 53/144. *Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos*. 8 de marzo de 1999.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución 61/295. *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. 13 de septiembre de 2007.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución 76/300. *El derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible*. 1 de agosto de 2022.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú)*. 2018.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos*. OEA/Ser.LV/II. Doc. 49/15, 31 de diciembre de 2015.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Protesta y derechos humanos*. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, OEA/Ser.LV/II CIDH/RELE/INF.22/19, 2019.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Situación de derechos humanos en el Perú en el contexto de las protestas sociales*. OEA/Ser.LV/II. Doc. 57/23, 23 de abril de 2023.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Tercer informe sobre situación de personas defensoras de derechos humanos en las Américas*. 2025.
- Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Observación General N.º 34. *Artículo 19: Libertad de opinión y libertad de expresión*. CCPR/C/GC/34, 12 de septiembre de 2011.
- Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Observación General N.º 37. *Artículo 21: Derecho de reunión pacífica*. CCPR/C/GC/37, 17 de septiembre de 2020.
- Congreso de la República del Perú. *Constitución Política del Perú*. 1993.
- Congreso de la República del Perú. Ley N.º 31307, *Nuevo Código Procesal Constitucional*. 21 de julio de 2021.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C N.º 154.

- Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 31 de agosto de 2001. Serie C N.º 79.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 28 de noviembre de 2007. Serie C N.º 172.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Gelman vs. Uruguay*. Fondo y Reparaciones. Sentencia del 24 de febrero de 2011.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Lagos del Campo vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 31 de agosto de 2017. Serie C N.º 340.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso López Lone y otros vs. Honduras*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 5 de octubre de 2015. Serie C N.º 302.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Noguera y otra vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 9 de marzo de 2020. Serie C N.º 401.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-23/17. *Medio ambiente y derechos humanos*. 15 de noviembre de 2017. Serie A N.º 23.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-8/87. *El hábeas corpus bajo suspensión de garantías (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. 30 de enero de 1987. Serie A N.º 8.
- Corte Superior de Justicia del Cusco. *Expediente N.º 00176-2023-0-1014-JR-PE-01*. Resolución N.º 6, 1 de agosto de 2023, y Resolución N.º 8, Sentencia de Vista, 5 de octubre de 2023.
- Corte Suprema de Justicia de la República, Sala Penal Transitoria. *Recurso de Nulidad N.º 2875-2016, Amazonas*. Voto de la jueza suprema Castañeda Otsu. Lima, 5 de noviembre de 2019.
- Decreto Legislativo N.º 635. *Código Penal*. 3 de abril de 1991.
- Decreto Legislativo N.º 957. *Nuevo Código Procesal Penal*. 29 de julio de 2004.
- Defensoría del Pueblo (2025). *Reporte de conflictos sociales N.º 260 - octubre 2025*.

## Doctrina y bibliografía académica

### Expedientes y procesos judiciales analizados en el estudio

- Grández Castro, Pedro P. (2010) “El principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano”. En Miguel Carbonell y Pedro P. Grández Castro (eds.). *El principio de proporcionalidad en el derecho contemporáneo*, pp. 337–376. Palestra Editores.

### Jurisprudencia constitucional y judicial nacional

- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. *Convenio N.° 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (M-0780-b)*. Registro del tratado.
- Ministerio Público - Fiscalía de la Nación (2022). Resolución N.° 439-2022-MP-FN. *Protocolo de Actuación Fiscal para la Prevención e Investigación de los Delitos en Agravio de las Personas Defensoras de los Derechos Humanos*.
- Ministerio Público. *Carpeta Fiscal N.° 211-2015*, Disposición N.° 03. No formalización ni continuación de investigación preparatoria.
- Naciones Unidas, Asamblea General (19 de julio de 2021). *Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos*. A/76/143.
- Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos (18 de octubre de 2021). Resolución A/HRC/RES/48/13. *El derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible*.
- Naciones Unidas (16 de diciembre de 1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2011). *Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”*. HR/PUB/11/04.
- Organización Internacional del Trabajo (1989). *Convenio N.° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*.
- Organización Internacional del Trabajo (2024). *Observación (CEACR) sobre el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (N.° 169), Perú*.
- Poder Judicial del Perú. *Expediente N.° 109-2008 (Caso Andoas - Loreto)*.

- Poder Judicial del Perú. *Expediente N.° 118-2023-0* (Nueva querrela promovida por Compañía Minera Antapaccay S.A. contra Sergio Huamaní Hilario).
- Poder Judicial del Perú. *Expediente N.° 194-2009* (Caso Baguazo - Amazonas).
- Poder Judicial del Perú. *Expediente N.° 253-2015* (Caso Cotabambas -Las Bambas).
- Poder Judicial del Perú. *Expediente N.° 2695-2018* (Caso Anabi Llusco - Cusco).
- Poder Judicial del Perú. *Expediente N.° 41-2016-40* (Caso Cotabambas - Las Bambas).
- Poder Judicial del Perú. *Expediente N.° 461-2022-0* (Querrela promovida por Compañía Minera Antapaccay S.A. contra Sergio Huamaní Hilario).
- Poder Judicial del Perú. *Expediente N.° 682-2011* (Caso Aymarazo - Puno).
- Poder Judicial del Perú. *Expediente N.° 796-2012* (Caso Antapaccay).
- Poder Judicial del Perú. *Expediente N.° 86-2022* (Querrela contra dirigentes sociales de Espinar).
- Sousa Santos, Boaventura de (2015). *Revueltas de indignación y otras conversas*. Proyecto ALICE.
- Tribunal Constitucional del Perú (2020). *Expediente N.° 00009-2018-PI/TC* (demanda de inconstitucionalidad promovida por el Colegio de Abogados de Puno). Sentencia.
- Tribunal Constitucional del Perú (2020). *Expediente N.° 00964-2018-PHC/TC* (Victalín Huillca Paniura y otros). Sentencia.
- Tribunal Constitucional del Perú (16 de febrero de 2024). *Expediente N.° 04246-2023-PHC/TC* (Asociación Cívica del Perú). Sentencia 131/2024.
- Tribunal Constitucional del Perú (7 de diciembre de 2005). *Expediente N.° 04677-2004-PA/TC* (Confederación General de Trabajadores del Perú). Sentencia.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución 53/144. *Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos*. 8 de marzo de 1999.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución 61/295. *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. 13 de septiembre de 2007.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución 76/300. *El derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible*. 1 de agosto de 2022.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú)*. 2018.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 de diciembre de 2015.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Protesta y derechos humanos*. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/ INF.22/19, 2019.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Situación de derechos humanos en el Perú en el contexto de las protestas sociales*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57/23, 23 de abril de 2023.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Tercer informe sobre situación de personas defensoras de derechos humanos en las Américas*. 2025.
- Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Observación General N.º 34. *Artículo 19: Libertad de opinión y libertad de expresión*. CCPR/C/GC/34, 12 de septiembre de 2011.
- Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Observación General N.º 37. *Artículo 21: Derecho de reunión pacífica*. CCPR/C/GC/37, 17 de septiembre de 2020.
- Congreso de la República del Perú. *Constitución Política del Perú*. 1993.
- Congreso de la República del Perú. Ley N.º 31307, *Nuevo Código Procesal Constitucional*. 21 de julio de 2021.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C N.º 154.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 31 de agosto de 2001. Serie C N.º 79.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 28 de noviembre de 2007. Serie C N.º 172.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Gelman vs. Uruguay*. Fondo y Reparaciones. Sentencia del 24 de febrero de 2011.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Lagos del Campo vs. Perú*.

- Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 31 de agosto de 2017. Serie C N.° 340.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso López Lone y otros vs. Honduras*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 5 de octubre de 2015. Serie C N.° 302.
  - Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Noguera y otra vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 9 de marzo de 2020. Serie C N.° 401.
  - Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-23/17. *Medio ambiente y derechos humanos*. 15 de noviembre de 2017. Serie A N.° 23.
  - Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-8/87. *El hábeas corpus bajo suspensión de garantías (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. 30 de enero de 1987. Serie A N.° 8.
  - Corte Superior de Justicia del Cusco. *Expediente N.° 00176-2023-0-1014-JR-PE-01*. Resolución N.° 6, 1 de agosto de 2023, y Resolución N.° 8, Sentencia de Vista, 5 de octubre de 2023.
  - Corte Suprema de Justicia de la República, Sala Penal Transitoria. *Recurso de Nulidad N.° 2875-2016, Amazonas*. Voto de la jueza suprema Castañeda Otsu. Lima, 5 de noviembre de 2019.
  - Decreto Legislativo N.° 635. *Código Penal*. 3 de abril de 1991.
  - Decreto Legislativo N.° 957. *Nuevo Código Procesal Penal*. 29 de julio de 2004.
  - Defensoría del Pueblo (2025). *Reporte de conflictos sociales N.° 260 - octubre 2025*.

## Doctrina y bibliografía académica

### Expedientes y procesos judiciales analizados en el estudio

- Grández Castro, Pedro P. (2010) “El principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano”. En Miguel Carbonell y Pedro P. Grández Castro (eds.). *El principio de proporcionalidad en el derecho contemporáneo*, pp. 337–376. Palestra Editores.

## Jurisprudencia constitucional y judicial nacional

- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. *Convenio N.° 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (M-0780-b)*. Registro del tratado.
- Ministerio Público - Fiscalía de la Nación (2022). Resolución N.° 439-2022-MP-FN. *Protocolo de Actuación Fiscal para la Prevención e Investigación de los Delitos en Agravio de las Personas Defensoras de los Derechos Humanos*.
- Ministerio Público. *Carpeta Fiscal N.° 211-2015*, Disposición N.° 03. No formalización ni continuación de investigación preparatoria.
- Naciones Unidas, Asamblea General (19 de julio de 2021). *Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos*. A/76/143.
- Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos (18 de octubre de 2021). Resolución A/HRC/RES/48/13. *El derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible*.
- Naciones Unidas (16 de diciembre de 1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2011). *Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para "proteger, respetar y remediar"*. HR/PUB/11/04.
- Organización Internacional del Trabajo (1989). *Convenio N.° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*.
- Organización Internacional del Trabajo (2024). *Observación (CEACR) sobre el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (N.° 169), Perú*.
- Poder Judicial del Perú. *Expediente N.° 109-2008* (Caso Andoas - Loreto).
- Poder Judicial del Perú. *Expediente N.° 118-2023-0* (Nueva querrela promovida por Compañía Minera Antapaccay S.A. contra Sergio Huamaní Hilario).
- Poder Judicial del Perú. *Expediente N.° 194-2009* (Caso Baguazo - Amazonas).
- Poder Judicial del Perú. *Expediente N.° 253-2015* (Caso Cotabambas -Las Bambas).
- Poder Judicial del Perú. *Expediente N.° 2695-2018* (Caso Anabi Llusco - Cusco).
- Poder Judicial del Perú. *Expediente N.° 41-2016-40* (Caso Cotabambas - Las Bambas).

- Poder Judicial del Perú. *Expediente N.° 461-2022-0* (Querrela promovida por Compañía Minera Antapaccay S.A. contra Sergio Huamaní Hilario).
- Poder Judicial del Perú. *Expediente N.° 682-2011* (Caso Aymarazo - Puno).
- Poder Judicial del Perú. *Expediente N.° 796-2012* (Caso Antapaccay).
- Poder Judicial del Perú. *Expediente N.° 86-2022* (Querrela contra dirigentes sociales de Espinar).
- Sousa Santos, Boaventura de (2015). *Revueltas de indignación y otras conversas*. Proyecto ALICE.
- Tribunal Constitucional del Perú (2020). *Expediente N.° 00009-2018-PI/TC* (demanda de inconstitucionalidad promovida por el Colegio de Abogados de Puno). Sentencia.
- Tribunal Constitucional del Perú (2020). *Expediente N.° 00964-2018-PHC/TC* (Victalín Huillca Paniura y otros). Sentencia.
- Tribunal Constitucional del Perú (16 de febrero de 2024). *Expediente N.° 04246-2023-PHC/TC* (Asociación Cívica del Perú). Sentencia 131/2024.
- Tribunal Constitucional del Perú (7 de diciembre de 2005). *Expediente N.° 04677-2004-PA/TC* (Confederación General de Trabajadores del Perú). Sentencia.

Se terminó de imprimir en los talleres gráficos de Tarea Asociación Gráfica Educativa  
pasaje María Auxiliadora 156-164, Breña - Lima Perú  
Correo: [tareagrafica@tareagrafica.com](mailto:tareagrafica@tareagrafica.com) / página web: [www.tareagrafica.com](http://www.tareagrafica.com)  
Teléfonos: 4248104 / 4243411  
Mayo 2026

# ANÁLISIS DE SENTENCIAS SOBRE EL DERECHO A LA PROTESTA Y LA CRIMINALIZACIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y AMBIENTALES EN EL PERÚ



“Esta publicación ha sido realizada con el apoyo financiero de la Generalitat Valenciana. El contenido de dicha publicación es responsabilidad exclusiva de Red Muqui y no refleja necesariamente la opinión de la Generalitat Valenciana”