

Alcances y límites del derecho fundamental de reunión, manifestación y protesta y de las actuaciones de la fuerza pública frente al mismo, desde los fundamentos normativos y jurisprudenciales en Colombia

Cindy Yurany Villa Aguilar, Alexander Galeano Zapata & Darwin Alexander

Yepes Isaza

Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano

Escuela de Derecho y Gobierno

Programa de Derecho

Medellín

2021

Dedicatoria

La culminación de este proceso no habría sido posible sin el acompañamiento y voz contante de nuestras familias. Gracias por ser esa fuente de apoyo y valiosos consejos.

Contenido

	Pág.
Resumen.....	7
Abstract	8
Introducción	9
1. Capítulo 1. Justificación	12
2. Capítulo 2. Marco jurídico-analítico	14
2.1. Derecho a la libertad de expresión en Colombia.....	14
2.2. Derecho a la reunión y manifestación pública en Colombia.....	16
2.3. Derecho a la protesta en Colombia	17
2.4. La reunión y manifestación pública y pacífica como derechos autónomos.....	23
2.5. Las actuaciones de la Fuerza Pública en Colombia	25
3. Capítulo 3. Metodología.....	26
3.1. Enfoque	26
3.2. Alcance.....	26
3.3. Diseño.....	26
3.4. Técnicas e instrumentos de recolección de información.....	27
4. Capítulo 4. Análisis	28
4.1. Alcances del derecho fundamental de reunión, manifestación y protesta desde fundamentos normativos y jurisprudenciales en Colombia	28
4.2. Límites del derecho fundamental de reunión, manifestación y protesta desde fundamentos normativos y jurisprudenciales en Colombia	32

4.3. Fundamentos normativos y analisis jurisprudenciales frente al derecho de reunion, manifestacion y protesta en Colombia	38
5. Capítulo 5. Conclusiones.....	47
Referencias.....	49

Lista de Tablas

	Pág.
Tabla 1. Marco normativo internacional del derecho a la protesta.....	18
Tabla 2. Marco normativo nacional del derecho a la protesta	20

Resumen

Los derechos fundamentales en Colombia poseen unos límites, en razón de que no se puede hacer lo que perjudique a otros. Teniendo en cuenta este postulado, en la presente monografía se analizan los alcances y límites del derecho fundamental de reunión, manifestación y protesta y se hace una descripción normativa de las actuaciones de la fuerza pública frente a dicho derecho, desde los fundamentos normativos y jurisprudenciales en Colombia. Este es un estudio realizado bajo un método de investigación cualitativo, en donde se concluye, por tanto, que es necesario por parte del legislador expedir una ley estatutaria con el fin de garantizar este derecho, y así evitar cualquier acto de violencia en contra de los manifestantes, bienes públicos y privados y/o miembros de la fuerza pública, y que estos a su vez procedan respetando siempre los derechos humanos.

Palabras clave: derecho a la libertad de expresión, alcances y límites, derecho fundamental de reunión, manifestación y protesta, Fuerza Pública.

Abstract

Fundamental rights in Colombia have limits, because you cannot do what harms others. Taking this postulate into account, this monograph analyzes the scope and limits of the fundamental right of assembly, demonstration and protest and of the actions of the Public Force against it, from the normative and jurisprudential foundations in Colombia, identifying for this the scope and limits of said right from such references in Colombia and making a description of the legal acts that have been issued against it. This is a study carried out under a qualitative research method, where it is concluded, therefore, that there is an oversizing in citizens of the scope of the fundamental right of assembly, demonstration and protest, but there is no awareness of the limits that are They derive from these rights, a situation that leads to delegitimize any action by the public force when this right is attempted to be exercised through violent acts or de facto means.

Keywords: right to freedom of expression, scope and limits, fundamental right of assembly, demonstration and protest, Public Force.

Introducción

El derecho fundamental de reunión, manifestación y protesta encuentra fundamento en el artículo 37 constitucional al señalar que “toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho” (Constitución Política, 1991, art. 37). Se trata de un derecho que se legitima cuando su ejercicio se da en condiciones pacíficas y, por ende, se deslegitima y no goza de protección constitucional cuando se recurre a acciones violentas.

Según el anterior postulado, el cual ha sido ampliamente desarrollado por la doctrina nacional e internacional y por la Corte Constitucional colombiana, se pone en evidencia que en Colombia no se reconocen con claridad los alcances de este derecho, es decir, existe una creencia generalizada, y por demás errada, en la conciencia política de una serie de colectivos ciudadanos a considerar que la protesta por vías de hecho, y a través de acciones violentas, es lícita y legítima, cosa totalmente alejada de la realidad.

Si bien este tipo de manifestaciones se dan en el ejercicio del derecho a la reunión y a la manifestación pública y pacífica, y encuentran amparo en el derecho a la libertad de expresión, a ciencia cierta tienen unos límites; por ello es necesario partir del presupuesto según el cual todos los derechos fundamentales no tienen un carácter absoluto, esto es, tienen unos límites, y en el caso del derecho a la protesta ese límite se encuentra cuando se traspasa la barrera de lo pacífico hacia lo violento, lo que hace ilegítimo dicho derecho e imposible que el Estado lo proteja.

En Colombia no existe una ley estatutaria que regule el derecho fundamental a la reunión y a la manifestación pública y pacífica; sin embargo, el legislador colombiano intentó regular la materia en el marco del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana o Ley 1801 (2016), pero esta norma no tiene la naturaleza de ley estatutaria, situación que dio lugar a la declaratoria de inexecutable del articulado que regulaba y reglamentaba este derecho en esta norma (artículos 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74 y 75) a través de la Sentencia C-223/17 (2017); y si bien esta Corte en la mencionada providencia, al igual que otras 30 providencias ha exhortado al legislador colombiano para que expida una ley estatutaria en la materia, aún persiste esta deuda.

Teniendo en cuenta el anterior panorama, en esta investigación se realiza un análisis de los alcances y límites del derecho fundamental de reunión, manifestación y protesta y de las actuaciones de la Fuerza Pública frente al mismo, desde los fundamentos normativos y jurisprudenciales emanados de la Corte Constitucional en Colombia; para dicho análisis se estructura un documento con tres : en el primero, se hace una identificación de los alcances del derecho fundamental de reunión, manifestación y protesta desde fundamentos normativos y jurisprudenciales en Colombia; en el segundo, se identifican los límites del derecho fundamental de reunión, manifestación y protesta desde fundamentos normativos y jurisprudenciales en Colombia; y, en el tercero, se hace una descripción normativa de las actuaciones de la fuerza pública frente a dicho derecho.

De conformidad con los anteriores lineamientos, se pretende responder en este estudio a la siguiente pregunta problematizadora: ¿cuáles son los alcances y límites del derecho

fundamental de reunión, manifestación y protesta y de las actuaciones de la fuerza pública frente al mismo?

1. Capítulo 1. Justificación

Diversos colectivos ciudadanos convocados por organizaciones sindicales y obreras, estudiantes universitarios y grupos políticos opositores al gobierno han promovido de manera permanente la protesta social en el país, las cuales se han intensificado especialmente en los últimos años, buscando con ello denunciar y manifestarse en contra de situaciones de corrupción y desigualdad y buscando cambios en temas puntuales en material laboral, pensional, financiera, salud y educación. Por ejemplo, el denominado “Comité Nacional de Paro” ha convocado a los ciudadanos a la protesta en los últimos años y tiene actualmente un listado de 104 propuestas a través de las cuales se le está exigiendo al gobierno nacional políticas públicas puntuales para cada una de ellas.

Pero este fenómeno no es único de Colombia, también en otros países de la región como Bolivia, Chile, Ecuador, Honduras, Haití, El Salvador y Argentina se han producido olas de protestas buscando cambios en las políticas de Estado frente a las cuales algunos grupos de ciudadanos se muestran descontentos o inconformes.

Es por ello que este fenómeno hace necesario analizar la legitimidad de la protesta social, es decir, identificar bajo qué condiciones y circunstancias son válidas estas manifestaciones y cuándo resultan ilegítimas y, por ende, se hace necesario el uso legítimo de la fuerza pública para dispersar a los manifestantes y proteger y salvaguardar los derechos de aquellos ciudadanos que no hacen parte de estos colectivos.

Se busca, por tanto, realizar un abordaje del tema desde el derecho constitucional colombiano, haciendo énfasis en que el derecho a la protesta en Colombia no es un derecho absoluto, sino un derecho que tiene unos límites y que requiere de manera urgente en el país una ley estatutaria que lo regule y que pueda ser reglamentado para que, en el ejercicio de este derecho, no se afecten los derechos de los demás ciudadanos.

Este es un asunto de trascendencia no sólo social, sino también jurídica, especialmente por la coyuntura social que sufre Colombia, y también el mundo entero, y por la necesidad de cambios en ciertas políticas públicas que procuren una justicia social para la ciudadanía basada en principios democráticos, pero con pleno apego al Estado Social de Derecho.

2. Capítulo 2. Marco jurídico-analítico

2.1. Derecho a la libertad de expresión en Colombia

La libertad de expresión es un derecho fundamental, cuyo reconocimiento constitucional se encuentra consagrado en el artículo 20 superior, el cual señala que toda persona tiene libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, así como de informar y recibir información; este derecho también procura la posibilidad de fundar medios masivos de comunicación de manera libre, pero se determina como límite a dicha potestad la responsabilidad de actuar bajo el principio de responsabilidad social.

Dicha libertad de expresión, plantean Miranda et al. (2018), se puede materializar a través de distintas formas: verbal, por escrito o por medio de recursos audiovisuales, es decir, cualquier forma de comunicar el pensamiento y darlo a conocer a la sociedad, siempre que no sea ilegítima o contraria a la ley, resulta válida para su materialización. Este derecho encuentra sustento en el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos (1969), la cual consagra las manifestaciones públicas y el ejercicio de libertad de expresión como un derecho de libertad supeditado a responsabilidades ulteriores establecidas en la ley y que tiene por objeto respetar los derechos de los demás y proteger la seguridad nacional, el orden público, al igual que la salud y moral públicas.

Suárez (2006) señala que existen diferencias entre la libertad de expresión y la libertad de pensamiento: mientras que la primera comprende la exteriorización del pensamiento a través de

la puesta en común de opiniones y posiciones personales, la segunda conlleva un ámbito más personal que no necesariamente debe dar lugar a su expresión o manifestación en público.

Para la Corte Constitucional colombiana, según lo contemplado en la Sentencia C-010/00 (2000), la libertad de expresión juega un papel fundamental en el ejercicio de la autonomía y la libertad de las personas, ya que permite desarrollar el conocimiento y transmitir la cultura y se constituye en el elemento vinculante para que exista una real democracia participativa; por tanto, cuando en la Constitución se estipula que no habrá censura, significa ello que, de haberla, se estaría coartando la libertad de expresión y, por ende, no habría lugar a la democracia, pues se necesita para que partidos políticos, asociaciones científicas y culturales y cualquier otro tipo de colectividad puedan desarrollarse de manera integral a partir del intercambio libre y respetuoso de ideas y opiniones.

La trascendencia de este derecho, agrega la mencionada Corte en la Sentencia C-650/03 (2003), radica en varias funciones tales como la búsqueda de la verdad, procurar el autogobierno, promover las condiciones de autonomía de los individuos y prevenir cualquier forma de abuso de poder, constituyéndose ello en “válvula de escape” para la ciudadanía.

A través de la Sentencia C-009/18 (2018), la Corte establece que este es un derecho dentro del cual se incluye la protesta, así como los fundamentos propios del derecho a la libertad de expresión, excluyéndose de este contexto cualquier conducta violenta o con una pretensión ilícita.

2.2. Derecho a la reunión y manifestación pública en Colombia

El derecho a la reunión y manifestación pública y pacífica contenido en el actual texto constitucional colombiano se encontraba limitado en el texto constitucional de 1886, ya que sólo se establecía la posibilidad de que la ciudadanía se reuniera o congregara pacíficamente, pero podría haber restricción de ello por parte de la autoridad cuando esta facultara a la fuerza pública para disolver esta clase de reuniones en los casos que se considerara que podría existir la posibilidad de una asonada o tumulto o se creara una obstrucción en las vías públicas.

Actualmente, la Corte Constitucional ha hecho múltiples referencias a este derecho, destacándose lo señalado en fallo de 2018, en donde establece lo siguiente:

La Constitución de 1991 eliminó la facultad discrecional que tenía la autoridad para definir los casos en los cuales se podía disolver una reunión y, por el contrario, estableció que sólo la ley podrá instituir de manera expresa los límites al ejercicio de este derecho. Desde lo jurídico, este cambio normativo supone la reducción de la discrecionalidad en cabeza de la autoridad y, a su vez, disminuye la toma de decisiones arbitrarias y con abuso del poder en relación con los derechos de reunión y manifestación pública y pacífica (Sentencia C-009/18, 2018).

Desde el punto de vista doctrinal, diversos autores han hecho referencia a la necesidad de hacer cumplir el derecho de reunión y manifestación pública, que son derechos conexos a la libertad de expresión, ello de conformidad con normativas internacionales y nacionales que

tienen por objeto que el Estado proteja de manera necesaria y pertinente el derecho a la protesta; así, por ejemplo, Sánchez et al. (2019) sostienen que se trata de derechos que, inclusive, encuentran sustento en la propia Declaración Universal de Derechos Humanos, siendo estos manifestaciones que sobrevienen en diferentes escenarios, o bien de manera espontánea o ante una previa convocatoria a poblaciones específicas en procura de defender intereses comunes.

Cruz (2015) reconoce que el derecho a la reunión y manifestación pública permite la formación de organizaciones y movimientos sociales en búsqueda de la construcción de un tejido social, pero admite que, en muchos casos, el ejercicio de este derecho puede ser el primer paso para que la protesta se consolide en movimientos bélicos, en donde claramente la reunión y la manifestación adquiere un matiz diferente al original.

De igual manera, López (2019) afirma que el derecho de reunión pacífica es una prerrogativa fundamental de todos los individuos que hacen parte de una sociedad globalizada; la reunión y la manifestación debe ser una expresión legítima que se materializa cuando existen condiciones de asociación pacífica, contenedoras de requerimientos y exigencias que reclama toda o parte de la sociedad con el objeto de producir transformaciones sociales.

2.3. Derecho a la protesta en Colombia

De acuerdo con Sánchez et al. (2019), el derecho a la protesta en Colombia encuentra fundamento en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), en donde se

reconocen derechos como la libertad de expresión, la reunión y la libre asociación; por lo tanto, el Estado tiene el deber de respetar y garantizar estos derechos, cuya manifestación pública se materializa en la posibilidad de que los ciudadanos disientan o reclamen públicamente por sus derechos cuando el Estado no los cumple o no los garantiza.

Cruz (2017) plantea que se trata de un derecho con una dimensión política y normativa basada en los principios de pluralidad, participación y legalidad, es decir, no es una representación meramente legal, sino una manifestación social para que las colectividades, en el marco de una acción política, desplieguen su posición a través de procesos dinámicos, heterogéneos y participativos.

En la Sentencia C-742/12 (2012) se establece que el constituyente de 1991 diseñó el artículo 37 Superior sobre una base de confianza para discutir de manera pública y abierta todos los asuntos que son de su interés, de ahí que propone un modelo de democracia mucho más robusta y vigorosa que la establecida en la Constitución de 1886.

El marco jurídico del derecho a la protesta social en Colombia está compuesto por una serie de referentes normativos que tienen fundamento tanto en disposiciones de carácter internacional como en normas de orden nacional; las siguientes tablas evidencian la estructura de dicho marco normativo:

Tabla 1. *Marco normativo internacional del derecho a la protesta*

Derecho	Fundamento normativo	Análisis
---------	----------------------	----------

Derecho de asociación o reunión pacífica	<p>Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (art. 20).</p> <p>Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 (art. 21).</p> <p>Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (art. 21).</p> <p>Convención Americana de Derechos Humanos (art. 15).</p> <p>Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial de 1965 (art. 5).</p> <p>Convención sobre los Derechos del Niño (art. 15).</p>	<p>El elemento legitimador del derecho de asociación o reunión es la manifestación pacífica; así lo reseñan los diferentes tratados y convenios internacionales, en donde se reconoce como un derecho que manifiesta el respeto por los ordenamientos jurídicos y por los derechos de las personas.</p>
Derecho a la libertad de expresión	<p>Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (art.19).</p> <p>Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (art. 19).</p> <p>Declaración y Convención Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (arts. 4 y 13).</p>	<p>Se trata de un derecho que encuentra límites en los derechos de los demás y en los ordenamientos internos; en las últimas décadas se le ha dado una interpretación absolutista, en el sentido de que se le</p>

	Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 13).	considera como un derecho ilimitado.
Derecho a la huelga	Convenio 98 de 1949 de la OIT. Convenio 151 de 1978 de la OIT. Convenio 154 de 1981 de la OIT.	Es una expresión del derecho de manifestación, pero con objetivos definidos en el contexto de las reclamaciones de carácter laboral y prestacional.
Uso de la fuerza y protesta social	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (art. 22).	El uso de la fuerza sólo es legítimo cuando se ejerce por parte del Estado con el propósito de salvaguardar la moral pública, la paz social, la propiedad pública y privada, la convivencia, el orden, la armonía y la integridad de derechos de la ciudadanía.

Fuente: elaboración propia.

Tabla 2. *Marco normativo nacional del derecho a la protesta*

Contexto legal	Fundamento normativo	Análisis
-----------------------	-----------------------------	-----------------

Derecho constitucional	Constitución Política de 1991 (arts. 20, 37, 38, 56 y 107).	La protesta en Colombia se materializa en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, de reunión, de manifestación y de huelga. Conlleva no sólo derechos, sino también deberes, de ahí que constitucionalmente no sea un derecho absoluto.
Derecho penal	Ley 599 de 2000 (arts. 353, 353A y 469). Ley 890 de 2004 (Ley de seguridad ciudadana).	El derecho penal colombiano establece límites al derecho a la protesta, de ahí que cuando esta se torne violenta y se atenta contra el transporte público, se obstruyen vías públicas que afectan el orden público o se producen actos de asonada, claramente se incurre en la comisión de un delito y, por ende, no hay lugar al derecho a la protesta.
Derecho policial	Ley 1801 de 2016 (arts. 40, 47, 53, 54 y 55).	El articulado relacionado con el derecho de reunión o

	<p>Directiva 008 de 2016 (contienen directrices para el manejo de aquellos delitos que se puedan cometer en el marco de una protesta).</p>	<p>manifestación pública y pacífica contenido en la Ley 1801 ha sido objeto de diversos pronunciamientos por parte de la Corte</p>
	<p>Resolución 1190 de 2018 (a través de este instrumento se establece un mecanismo para promover la protesta pacífica y las acciones que se deben implementar para que en dicha protesta se respete los derechos de quienes no participan en ella).</p>	<p>Constitucional, en donde se ha señalado que, por tratarse de un derecho fundamental, su regulación debe llevarse a cabo mediante una ley estatutaria y no a través de una ley ordinaria.</p>
<p>Derecho laboral</p>	<p>Código Sustantivo del Trabajo (arts. 12, 51, 60, 374, 376, 379, 394, 416, 417, 429, 430, 431 y 444 a 449). Ley 142 de 1994 (art. 4).</p>	<p>Hace alusión a la protesta en términos de huelga; este derecho se reconoce con exclusividad a los sindicatos y a los trabajadores; se trata de un medio de presión para lograr ciertos fines, algunos de los cuales pueden colisionar con el poder del Estado; comprende también</p>

una forma de libertad de asociación, en el cual los manifestantes protestan y se expresan para la aplicación del derecho o modificación del mismo, de tal forma que se reconozcan garantías colectivas a los trabajadores.

Fuente: elaboración propia.

2.4. La reunión y manifestación pública y pacífica como derechos autónomos

La reunión y manifestación pública y pacífica se constituyen en un derecho de libertad, los cuales se relacionan con la libertad de expresión, la asociación y la participación; sin embargo, no son derechos absolutos, pues pueden ser limitados a través de la ley, y aunque procuran y convocan la reunión y la manifestación pluralista, su reconocimiento sólo puede darse a título individual, a pesar de que su ejercicio es colectivo.

De acuerdo con Goig (2012), el derecho de manifestación es uno de los elementos que define el Estado Social y Democrático de Derecho; sin embargo, se trata de un derecho que puede ser reconocido como “molesto”, porque afecta el ejercicio de otros derechos o libertades de las demás personas, en la medida en que puede afectar la circulación de vehículos y la ocupación de espacios públicos, puede conducir a situaciones de abuso por la convocatoria

reiterada de concentraciones y puede incidir también en las actividades laborales de las demás personas y en la prestación de servicios por parte del Estado cuando estas manifestaciones se dan frente a determinados lugares públicos o instituciones estatales. Es necesario, por tanto, reconocer que es un derecho que goza de protección sólo cuando se ejerce bajo condiciones pacíficas, lo que excluye su materialización cuando se da mediante actos violentos, siendo su elemento finalístico el ejercicio de forma pacífica.

Frente a ello, la Sentencia C-742 de 2012 declaró la exequibilidad del tipo penal de obstrucción de vías, ya que es una manifestación violenta que va en contra de la protesta social pacífica, que es la que goza de protección constitucional: “Las manifestaciones violentas no están protegidas ni siquiera prima facie por la Constitución” (Sentencia C-742/12, 2012); pero la Corte también reconoce otras formas de manifestación de la protesta que se encuentran en el límite entre lo pacífico y lo violento: “una manifestación puede tomar la forma de ocupación o habitación en una plaza pública como protesta por alguna determinación del Gobierno, el uso del ruido o el reparto de folletos en la vía pública para llamar la atención” (Sentencia C-009/18, 2018).

En resumen, se trata de derechos que están basados en la libertad y que tienen un carácter autónomo, además de ser la materialización de la libertad de expresión, asociación y participación; su limitación sólo puede darse mediante la ley y queda excluida su protección cuando se da a través de manifestaciones violentas.

2.5. Las actuaciones de la Fuerza Pública en Colombia

Según lo establecido en el artículo 217 de la Constitución Política de Colombia de 1991, la fuerza pública está conformada tanto por las Fuerzas Armadas como por la Policía Nacional, este último reconocido como un cuerpo armado de naturaleza civil; por tanto, todas las actuaciones de la Fuerza Pública tienen como principal referente la norma Superior, de ahí que su accionar no debe alejarse de derechos, garantías y principios fundamentales, los cuales establecen el límite de sus actuaciones.

De acuerdo con lo señalado en el portal web del Comando General de las Fuerzas Militares (2021), todas las actuaciones de la Fuerza Pública en Colombia se hacen en el marco del respeto de los Derechos Humanos y, por ende, con estricto apego a protocolos nacionales e internacionales que buscan, principalmente, asegurar la soberanía, mantener la paz y procurar la convivencia entre la ciudadanía.

Este tipo de actuaciones se rigen por protocolos previamente establecidos, en donde se determina el accionar y funciones de los miembros de la Fuerza Pública. López (2017) señala que la fuerza Pública está recorriendo un camino hacia la normalización democrática a través de nuevos escenarios políticos y de seguridad derivados, en gran medida, de los efectos que ha tenido el tratado de paz con las FARC-EP, llevando todo ello a redefinir los alcances de los límites de la Fuerza Pública en Colombia.

3. Capítulo 3. Metodología

3.1. Enfoque

El enfoque de investigación que se propone para alcanzar el objetivo de este estudio es el cualitativo del que hablan Hernández et al. (2010), pues únicamente se utilizó la recolección de datos, pero sin medición numérica.

3.2. Alcance

La investigación se llevó a cabo teniendo en cuenta un alcance de investigación descriptivo, en la medida en que sólo se realizará, como el mismo adjetivo lo indica, una descripción de un fenómeno en particular, que para el caso que nos ocupa fue analizar los alcances y límites del derecho fundamental de reunión, manifestación y protesta y de las actuaciones de la fuerza pública frente al mismo.

3.3. Diseño

El diseño de investigación escogido es el no experimental, pues no se efectuó ninguna clase de experimento con alguna población en particular; básicamente, lo que se realizó fue una observación de una realidad que ya existe, como es el derecho fundamental de reunión, manifestación y protesta que tienen los ciudadanos en Colombia.

3.4. Técnicas e instrumentos de recolección de información

Las técnicas e instrumentos que se emplearon para la recopilación de la información que se requería para responder la pregunta de investigación aquí planteada fue la revisión documental, la cual “consiste en detectar, consultar y obtener la bibliografía y otros materiales útiles para los propósitos del estudio” (Hernández et al., 2010, p. 53). Dicha revisión se llevó a cabo teniendo en cuenta unas palabras clave como “reunión”, “manifestación”, “protesta”, “deberes de la fuerza pública”, entre otros importantes que surgieron a lo largo del proceso de investigación y se efectuó vía internet y en bases de datos de distintas bibliotecas de universidades y en revistas jurídicas online.

4. Capítulo 4. Análisis

4.1. Alcances del derecho fundamental de reunión, manifestación y protesta desde fundamentos normativos y jurisprudenciales en Colombia

Los derechos de reunión, manifestación y protesta son garantías que reconocen los tratados internacionales, al igual que la Constitución Política de Colombia de 1991, las cuales se constituyen en el sustento del derecho a la libertad de expresión; la Carta Política de 1991, en su artículo 37, reconoce el derecho de reunión y de manifestación pública como la posibilidad de que toda parte del pueblo pueda convocarse de manera pacífica, es decir, el alcance de estos derechos lo legitima las condiciones de movilización en paz, sin necesidad de recurrir a las vías de hecho y a la violencia.

De acuerdo con Burbano (2018), la expresión de estos derechos se puede dar a través de distintos medios legítimos, como son la asociación o reunión pacífica, la libertad de expresión y la huelga; el problema de reconocer materialmente estos derechos se deriva de la disyuntiva que surge entre su protección y la necesidad de garantizar la seguridad de la ciudadanía y el orden constitucional; por ello es importante establecer los alcances de estos derechos, de tal forma que no se privilegie el derecho a la seguridad ciudadana por encima de la protesta social, ni tampoco la protesta social por encima de la seguridad ciudadana.

Burbano (2018) afirma que el derecho de asociación o reunión pacífica permite el reconocimiento legítimo de un grupo plural de ciudadanos para que se reúnan de manera

concertada en un determinado espacio y bajo un propósito común; el asunto con este derecho es que ninguna normativa, nacional o internacional, permite su materialización mediante expresiones de violencia, odio o agresión.

El artículo 20 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) protege la libertad de reunión y asociación pacífica y señala, además, que nadie puede ser obligado a participar en gremios o asociaciones; de igual manera, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) en su artículo 21 establece que todas las personas tienen derecho a asociarse a través de manifestaciones o asambleas en donde exista un interés común; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (1965), en su artículo 5, reconoce la reunión y la asociación pacífica como un derecho que debe ser respetado por todos los Estados; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), en su artículo 21, destaca que este es un derecho que debe estar previsto en la ley; la Convención Americana de Derechos Humanos (1969) establece en su artículo 15 que este es un derecho que se ejerce sin armas; y la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) en su artículo 15 reconoce este derecho a los niños, siempre que se ejerza de manera pacífica.

La Corte Constitucional colombiana también se ha referido a los alcances del derecho de reunión y manifestación pública y pacífica, destacando en la Sentencia C-742/12 (2012), por ejemplo, que en este es un derecho que no se puede restringir por parte de las autoridades, aunque el legislador colombiano tiene competencia para establecer la figura del aviso previo a las autoridades para que los organizadores de estas reuniones y manifestaciones informen sobre las condiciones de tiempo, modo y lugar de las mismas, pero como tal no se puede prohibir. El

alcance de este derecho está dado, por tanto, por el permiso que debe entenderse como un aviso previo, esto es, por el objeto de informar a la autoridad, para con ello no entorpecer su ejercicio.

En la Sentencia T-366/13 (2013) se destaca que este es un derecho con reconocimiento constitucional y, en virtud de ello, se garantiza su ejercicio público y pacífico; es una manifestación del pluralismo a través del cual se privilegia la participación democrática, materializado en otros derechos como la libertad de locomoción, derecho de asociación, la participación en asuntos políticos y la potestad de la ciudadanía de llamar la atención de las autoridades y la opinión pública sobre alguna problemática en particular, necesidades de algún sector o requerimientos del Estado.

A su vez, en la Sentencia C-281/17 (2017), se agrega que, si la protesta tiene como finalidad hacer propaganda de guerra, apología al odio, a la violencia, al delito, a la pornografía infantil, a la instigación pública, a cometer delitos, entre otros actos afines, claramente la protesta se tornará ilegítima. Es fundamental que en su materialización se exija el aviso previo, condición que no debe ser tomada como una limitación a este derecho, pues con ello no se prohíbe la reunión y manifestación, por el contrario, se asegura que las autoridades estén informadas para que el Estado pueda brindar protección a los manifestantes.

De igual manera, en la Sentencia C-223/17 (2017) establece la Corte que la reunión y manifestación pública no sólo se materializa con la libertad de expresión, sino también los modos como los manifestantes puede elegir las condiciones de tiempo, modo y lugar en que se materializará dicho derecho, pero de igual forma las autoridades tienen la obligación de aplicar

las medidas pertinentes para garantizar que tales condiciones no afectarán los derechos fundamentales de los manifestantes ni de los no manifestantes.

En la Sentencia C-009/18 (2018) se ha establecido que dentro de estos se incluyen la protesta y además están amparados por los principios que irradia el derecho a la libertad de expresión; llama la atención que la Corte señale que están excluidos de ese derecho de reunión y manifestación cualquier forma de violencia o acto ilícito.

Con relación a la libertad de expresión, agrega Burbano (2018), su propósito es lograr que las personas puedan difundir sus opiniones de manera libre y sin ningún tipo de discriminación; este es un derecho que debe ser garantizado por los Estados a través de distintas medidas judiciales, administrativas y legislativas, pero que requiere un especial marco proteccionista para periodistas, menores de edad, mujeres y personas de la tercera edad, de tal forma que no se fomente su estigmatización.

Este derecho encuentra sustento en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), en cuyo artículo 19 se señala que las personas no pueden ser molestadas a causa de sus opiniones; en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), en su artículo 19, se establece que es un derecho que genera deberes y responsabilidades; en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), en su artículo 13, se establece que la libertad de pensamiento y expresión no debe estar sujeto a censura, sino a responsabilidades ulteriores, de tal forma que siempre se respeten los derechos o reputación de los demás, la seguridad nacional, el orden público y la salud o moral públicas y la no restricción del derecho de expresión; y a

través de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), en sus artículos 4 y 13, se estipula que las personas tienen derecho a la libertad de investigación, opinión y expresión, así como a difundir sus pensamientos por cualquier medio.

Finalmente, respecto al derecho a la huelga, como elemento integral del derecho a la protesta, este convoca los dos derechos anteriormente mencionados, cuya finalidad es la protesta por el mejoramiento de las condiciones laborales de los trabajadores para defender intereses de carácter económico, social e incluso político.

4.2. Límites del derecho fundamental de reunión, manifestación y protesta desde fundamentos normativos y jurisprudenciales en Colombia

Para hacer alusión a los límites del derecho fundamental de reunión, manifestación y protesta desde fundamentos normativos y jurisprudencial en Colombia es preciso reconocer, en primera instancia, los alcances de los conceptos de “limitación” y de “derechos fundamentales”.

El término “limitación” proviene del latín *limitare*, que significa determinar el límite, establecer una fijación o restricción sobre algo. Dentro del contexto lingüístico, el término tiene sinónimos como circunscribir, confinar, limitar, fijar, etc.; de este modo, según el Diccionario de la Real Academia Española -RAE- (2020), el sustantivo “limitación” hace alusión a la acción y efecto de limitar o limitarse, lo que quiere decir que puede significar tanto la imposición de una restricción sobre un objeto o entidad, como la definición de los alcances materiales de dicho objeto o entidad. Estas dos acepciones se presentan con el verbo “limitar”, que se entiende como

poner límites a “una acción o a una cosa; acortar, ceñir, restringir; fijar la mayor extensión que pueden tener la jurisdicción, la autoridad o los derechos y facultades de alguien” (RAE, 2020).

Correa (2003) señala que el límite está contenido “dentro” de la noción de “limitación” y en ese orden la diferencia entre aquel y estos conceptos es un asunto de grado, pero también es cierto que la limitación en el sentido de restricción o de lo que acorta o ciñe la realidad material o inmaterial de algo, está contenida ya no “en”, sino “por” los límites, pues la afectación del acto limitador, en su alcance semántico, no puede llegar al punto de hacer de la “cosa” afectada, otra cosa. De modo que, según Moliner (2008), la diferencia entre límite y la noción de limitación strictu sensu es un asunto de modo, o mejor de perspectiva, porque tanto la una como la otra refieren al mismo fenómeno, coinciden en la misma idea, sólo que desde puntos de vista diametralmente opuestos.

Con relación al concepto de “derechos fundamentales”, señala Navarro (2010), este tiene un componente jurídico en la Constitución de cada país, lo que implica tener presente que se trata de una categoría de derechos creados, es decir, de naturaleza jurídica adoptados en un texto constitucional. Al respecto, la Constitución Política de Colombia de 1991 establece en su artículo 85 que se trata de derechos de aplicación inmediata, lo que significa que “su protección puede ser demandada inmediatamente, sin necesidad de que medie un desarrollo legal previo que señale las condiciones de su ejercicio y tutela” (Sentencia C-037, 2000).

Lo anterior quiere decir que este tipo de derechos tienen como fuente jurídica principal a la Constitución, frente a lo cual agrega la Corte Constitucional que “los derechos fundamentales

no sólo son los que aparecen en el título y capítulos referidos, en vista de ello nuestra Corte Constitucional utiliza para reconocer los derechos fundamentales otros criterios” (Sentencia T-778/98, 1998).

Explica Correa (2003) que la limitación de un derecho fundamental comprende una limitación jurídica que sólo puede darse mediante el sistema de fuentes; sobre ello, señala la autora lo siguiente:

No cabe duda de que sólo la Constitución y la ley pueden ser consideradas como fuentes de la limitación de los derechos fundamentales, tanto porque la “fundamentalidad” jurídica de los derechos deriva de su consagración expresa o tácita en la Constitución, como que por virtud de ella misma, su regulación está reservada exclusivamente al legislador (p. 36).

Es, por tanto, el papel que cumple cada una de estas fuentes en la definición del régimen jurídico de los derechos a la reunión, manifestación y protesta, en la fijación como norma del derecho de sus límites y sus limitaciones, qué se determina de unos y otras desde la Constitución y qué desde la ley; en otras palabras, establecer en qué se diferencian las normas constitucionales de las normas legales en lo que se refiere a la limitación de estos derechos.

Ante la ausencia de dicho marco normativo, es claro que la principal limitación que se puede reconocer alrededor del derecho a la protesta en Colombia se deriva del tipo de

movilización que se ejerza, que son las que determinan las circunstancias que podrán legitimar la intervención directa de la Fuerza Pública sobre las movilizaciones.

La Ley 1801 (2016) contenía en un principio una serie de disposiciones que determinaban el papel de la Fuerza Pública frente al goce y ejercicio de los derechos de reunión y protesta pública pacífica contenidos en los artículos 56, 57, 58 y 62; sin embargo, las reglas de procedimiento de la actuación de la Fuerza Pública allí contenidas, en su gran mayoría, fueron declaradas inexecutable por parte de la corte Constitucional a través de la Sentencia C-223/17 (2017), por considerarse que violaban la reserva de ley estatutaria sobre derechos fundamentales establecida en los artículos 152 y 153 superior. En este pronunciamiento, la Corte señala:

El ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública no solo implica la posibilidad de expresión, también implica la capacidad de atención. Los manifestantes tienen el derecho de elegir el espacio público donde quieren expresar sus ideas, sus inquietudes o inconformidades respecto a diferentes autoridades, y por otro lado, las autoridades tienen la obligación de establecer las medidas posibles tendientes a garantizar los lugares donde se llevará a cabo la manifestación pública, y sólo por razones graves de seguridad pública y de afectación de derechos fundamentales de los manifestantes, la posibilidad de elegir el sitio público de manifestación puede ser limitada.

(...)

El artículo 37 de la Constitución Política de Colombia consagra que solo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación. Ello significa, por una parte, que toda intervención

estatal sobre los derechos fundamentales mencionados en el artículo 37 de la Constitución Política de 1991 requiere obligatoriamente de la voluntad expresa del Congreso de la República; por otra parte, dicha manifestación de voluntad es restringida, pues el Legislador no puede establecer un estatuto general del derecho de reunión y de manifestación, sino que, por el contrario, sólo podrá ejercer la acción de limitación, la cual está sometida a unas condiciones concretas (Sentencia C-223/17, 2017).

En otras providencias la Corte Constitucional también ha hecho referencia, en la última década, frente a las limitaciones que pueden derivarse del ejercicio del derecho de reunión, manifestación y protesta; así, por ejemplo, en la Sentencia C-742/12 (2012), al discutirse la constitucionalidad del artículo 44 de la Ley 1453 (2011), que agregó el artículo 353A a la Ley 599 (2000), sobre obstrucción a vías públicas que afecten el orden público, dicha corporación declaró esta normativa exequible, señalando que este es un delito que se configura cuando, por ejemplo, en el ejercicio de una protesta de la ciudadanía se obstruyen vías públicas que afectan el orden público.

Para el alto tribunal, este tipo penal no es una forma de criminalizar el derecho a la protesta, sino un mecanismo de limitación, pues obstruir una vía genera una tensión entre este derecho y el mantenimiento del orden público, pues este tipo de actos, evidentemente, no hacen parte del ámbito de legitimidad de la protesta social. La norma, por tanto, no sanciona el acto de protestar, sino aquellos actos de obstaculización de vías con los que se ponen en riesgo la vida humana, la salud de la población, la seguridad alimentaria, el medio ambiente y el derecho al trabajo. Se trata de un tipo penal que resulta acorde al principio de estricta legalidad.

Por su parte, se destaca en la Sentencia T-358/14 (2014) que frente al derecho a la protesta no siempre la tutela es el mecanismo idóneo para resarcir derechos que ya se encuentran vulnerados; en otras palabras, si un grupo de manifestantes ha sido víctima de abuso de autoridad y uso excesivo de la fuerza por parte de la Fuerza Pública, es necesario que recurran a mecanismos distintos a la acción de tutela, ya que este instrumento tiene un carácter preventivo, pero al estar ya consumada la afectación al derecho fundamental no procedería esta acción.

En la Sentencia T-541/14 (2014) se plantea que el derecho a la protesta debe reconocerse en cualquier tipo de escenario, incluidas las instituciones educativas; y en su ejercicio se debe dar protección a toda clase de libertad de expresión, aunque este derecho admite limitaciones, como por ejemplo cuando dicha libertad genere responsabilidades posteriores, cuando no se garanticen los derechos y reputación de los demás o cuando se atente contra la seguridad, el orden y la moral pública; dichas restricciones deben estar consignadas en la ley, pero deben estar sujetas también a un control constitucional estricto.

Finalmente, ha señalado la Corte Constitucional en la Sentencia C-281/17 (2017) que cualquier condición para limitar el derecho de reunión, manifestación y protesta debe tener presente que lo que se restringe es un derecho político; por tanto, estas limitaciones no pueden ser de carácter discriminatorio y deben procurar la superación de un juicio estricto de proporcionalidad; por tanto, lo que se limita no es el derecho en sí mismo, sino sus efectos cuando se ejercen y con ello se afectan los derechos de los demás; agrega además la Corte que si la protesta tiene como finalidad hacer propaganda de guerra, apología al odio, a la violencia, al

delito, a la pornografía infantil, a la instigación pública, a cometer delitos, entre otros actos afines, claramente esta se tornará ilegítima.

4.3. Fundamentos normativos y análisis jurisprudenciales frente al derecho de reunión, manifestación y protesta en Colombia

El artículo 216 de la Constitución Política de Colombia 1991 establece que la Fuerza Pública colombiana está conformada, de manera exclusiva, tanto por fuerzas militares como por Policía Nacional; así, mientras que las fuerzas militares tienen por objeto la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio y el orden nacional, en el caso de la Policía, por ser un cuerpo armado de naturaleza civil, tiene la potestad de mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, así como para asegurar la convivencia en paz de la ciudadanía.

Por su naturaleza y funciones, la Policía Nacional es el órgano natural llamado a mantener el orden y la paz entre la ciudadanía, especialmente cuando se trasgreden los límites que convoca los derechos de reunión, manifestación, protesta y huelga, aunque, a ciencia cierta, como ya se ha mencionado, no existe una normativa específica que regule o reglamente el ejercicio de estos derechos, por lo que es necesario remitirse a interpretaciones jurisprudenciales y doctrinales sobre el tema; sin embargo, existen algunos lineamientos en donde se encuentran los criterios que se deben acoger, por parte de la Policía Nacional en particular, cuando se presentan manifestaciones de protesta social.

Al respecto de lo anterior, es preciso tener en cuenta la Directiva 008 de 2016, emitida por la Fiscalía General de la Nación, que contiene los lineamientos generales frente a los presuntos delitos que se pueden cometer en el curso de la protesta social; esta normativa es un instructivo para que los fiscales encargados de investigar cualquier hecho violento cometido por las personas que se reúnen y manifiestan de conformidad con los derechos fundamentales de libertad de expresión y reunión, conductas que se pueden ver materializadas, específicamente, en daño en bien ajeno (art. 265 del Código Penal), incendio (art. 350 del Código Penal), disparo de arma de fuego contra vehículo (art. 356 del Código Penal), empelo o lanzamiento de sustancias peligrosas (art. 359 del Código Penal) y violencia contra servidor público (art. 429 del Código Penal).

Es importante destacar, según el contenido de la Directiva 008 de 2016, que en ningún momento se puede criminalizar la protesta pacífica, es decir, bajo ninguna circunstancia esta conducta puede ser objeto de investigación penal; además, que cualquier molestia o incomodidad que generen las manifestaciones pacíficas no se constituyen en una conducta punible; sin embargo, cuando la manifestación se torne violenta, claramente los manifestantes pueden incurrir en conductas punibles, entendiéndose como protesta violenta las lesiones o puesta en peligro de la integridad de las personas, así como el daño grave a los bienes públicos y privados y, de manera excepcional, la apología al genocidio, el delito de amenaza, siempre que exista un peligro real o inminente, los actos de racismo o discriminación o el hostigamiento por motivos de raza, religión, ideología política u origen étnico o cultural.

Se hace necesaria, por tanto, la presencia e intervención de la Fuerza Pública, además de las situaciones referenciadas, cuando la protesta se convierta en un accionar violento propio del delito de asonada (art. 469 del Código Penal), conducta que requiere un accionar violento de carácter físico, un daño grave contra los bienes, una afectación contra la integridad de las personas y el accionar violento a través del dolo; también se hará necesaria la presencia de la Fuerza Pública en caso de perturbación en el servicio de transporte público, colectivo u oficial o ante la obstrucción de vías públicas que afecten el orden público, en donde se configuraría un ilícito siempre que en dicho accionar se presente un daño en bien ajeno, incendios, disparos de armas de fuego contra un vehículo, empleo de sustancias peligrosas, violencia contra servidor público y que con la obstrucción o afectación al transporte se ponga en peligro grave la vida humana, la salud pública o la seguridad alimentaria.

Otro aspecto a tener en cuenta es que la protesta social, aun tornándose violenta, no permite la aplicación del delito de terrorismo, ya que dicho tipo penal busca la represión de cualquier conducta que genere un estado de zozobra y terror en la población; sin embargo, claro está que, en caso de que la protesta haga apología al terrorismo, puede aplicarse este tipo penal, siempre que exista un riesgo o amenaza real o que, en su defecto, se materialice con un acto de tal envergadura.

De lo anterior se logra colegir que el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional y, de manera excepcional, de la presencia militar de las fuerzas armadas, son una excepción, ya que existe una obligación por parte del Estado colombiano en razón de los diferentes tratados y convenios ratificados por el país de abstenerse de recurrir al uso de la fuerza en este tipo de

eventos en donde se reúnan las diferentes condiciones y variables que convocan la protesta pacífica.

Por tanto, la excepción a dicha abstención sólo se derivaría de la existencia de un propósito legítimo de contrarrestar conductas que pongan en riesgo el orden y la seguridad pública, esto es, que la protesta se torne violenta, en donde las vías de hecho sean evidentes y, por ende, se deba cumplir con la obligación y el deber de proteger la vida e integridad de la ciudadanía, al igual que los bienes públicos y privados, para con ello legitimar la intervención de la Fuerza Pública, particularmente de la Policía Nacional.

Es importante que el accionar del personal uniformado de la Policía Nacional en Colombia, en caso de ser necesaria su intervención en situaciones de protestas violentas, se lleve a cabo en el marco del pleno respeto por los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario; según el tipo de intervención, tal y como se establece en el numeral 2 del artículo 9 del Decreto 1800 (2000), se puede requerir de la presencia de cuerpos policiales de carreteras, comandos de operaciones especiales, policías de estación y subestaciones o a través del Escuadrón Móvil Antidisturbios -ESMAD-. Estos últimos se encuentran integrados por personal entrenado y capacitado en control de disturbios, multitudes, bloqueos y acompañamiento a desalojos, quienes deben buscar siempre el restablecimiento del ejercicio de los derechos y libertades públicas.

Recientemente, desde el Ministerio del Interior en Colombia, se expidió el Decreto 003/21 (2021), que estableció un protocolo de acciones preventivas de uso y verificación de la

fuerza legítima y protección del derecho a la protesta pacífica, dictado como consecuencia de la orden contenida en la sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 22 de septiembre de 2020 para garantizar el respeto por el derecho a la protesta social.

Se destaca del mencionado decreto el llamamiento que se hace para hacer primar el dialogo y la mediación en las protestas en Colombia, inclusive si ya se han agotado los medios pacíficos de intervención, es decir, si ya se ha procedido con el uso de la fuerza; por tanto, cualquier actuación de la Policía Nacional colombiana en manifestaciones públicas, debe estar fundamentada en principios como el respeto a la autoridad, la garantía de los derechos, “la dignidad humana, el enfoque diferencial, la legalidad, la necesidad, la proporcionalidad, la finalidad legítima en el uso de la fuerza, la prevención, la diferenciación, la igualdad y no discriminación y la no estigmatización” (Decreto 003/21, 2021).

Llama la atención de este decreto la definición que trae consigo al respecto del concepto de “uso de la fuerza”, frente al cual se establece lo siguiente:

Es el medio material, necesario, proporcional y racional, empleado por el personal uniformado de la Policía Nacional, como último recurso físico para proteger la vida e integridad física de las personas, incluida la de ellos mismos, sin mandamiento previo y escrito, para prevenir, impedir o superar la amenaza o perturbación de la convivencia y la seguridad pública, de conformidad con la ley, en los términos del artículo 166 de la Ley 1801 de 2016 (Decreto 003, 2021, art. 4, lit. b).

Uno de los aspectos más relevantes de este decreto tiene que ver con la creación de la Mesa Nacional de Evaluación de las Garantías para las Manifestaciones Públicas, la cual, según el Ministerio del Interior (2021), se estrenó precisamente con las recientes jornadas de paros y manifestaciones adelantadas por diversos colectivos sociales y sindicales en los meses de mayo y junio de 2021 en las principales ciudades de Colombia; como resultado de dicha Mesa, se estudiaron 34 propuestas por parte del Comité Nacional del Paro (2021), existiendo sólo 1 acuerdo en el total de los temas.

Se destaca en dichas propuestas realizadas por el Comité Nacional del Paro (2021), la exhortación al gobierno nacional para condenar la violencia policial en contra de algunos colectivos de manifestantes; sin embargo, el Comité del Paro no reconoció la existencia de actos de violencia de manifestantes hacia los miembros de la Fuerza Pública, situación que dio lugar a que los acuerdos no prosperaran entre las partes. De hecho, según el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos realizado entre el 8 y 10 de junio de 2021 sobre los hechos que se presentaron durante las protestas de mayo y junio de 2021, se da cuenta de las afectaciones generadas por parte de los manifestantes:

Según datos oficiales, desde el inicio de las protestas hasta el 10 de junio, se han registrado daños a: 1.660 bienes privados, entre ellos 457 oficinas bancarias y 438 cajeros automáticos; 706 bienes de la policía, donde se registran 556 vehículos institucionales y 116 Comandos de Atención Inmediata. Además, se observan afectaciones en más de 2.158 bienes públicos, dentro de los cuales se encuentran 1.251 vehículos y 240 estaciones del transporte público. Respecto de este último punto, la Comisión recibió

información sobre graves afectaciones al sistema de transporte público de Bogotá (CIDH, 2021, p. 30).

Frente a este tipo de hechos, la CIDH emitió una serie de recomendaciones en diferentes ámbitos relacionados con los hechos ocurridos en los meses de mayo y junio de 2021 en Colombia. Algunas de esas recomendaciones generales hacen referencia a la necesidad de promover procesos genuinos de diálogo, implementar medidas para reforzar la confianza ciudadana, garantizar y proteger derechos como la salud, la alimentación, la educación, el trabajo y la seguridad social y, sobre todo, implementar medidas que garanticen la vida, integridad y seguridad de las personas.

De manera puntual, también se llevaron a cabo recomendaciones específicas sobre el derecho a la protesta (garantizar el pleno goce de este derecho, evitar que funcionarios públicos realicen declaraciones que estigmaticen las manifestaciones y regular los alcances y límites de este derecho), sobre el uso de la fuerza en el marco de las protestas (actuar con apego a protocolos, tener como prioridad la defensa de la vida e integridad de las personas, hacer uso de medios no letales para el control del orden público, prohibir el uso de fuerza letal, reestructurar los procesos de entrenamiento y capacitación de los cuerpos de seguridad del Estado, separar a la Policía del Ministerio de Defensa, sistematizar información sobre víctimas y afectaciones derivadas de la protesta social y promover programas de reparación integral), frente a la violencia basada en el género y la discriminación étnico racial (adoptar medidas para evitar este tipo de violencia, reforzar mecanismos de respuesta a esta violencia y prevenir y eliminar situaciones discriminatorias en contra de personas por causa de su etnia o raza), sobre el uso de

la figura de traslado de protección (restringir el uso de esta figura, garantizar el derecho al debido proceso de las personas detenidas, garantizar acceso a la información a familiares, liberar a quienes hayan sido detenidos arbitrariamente y crear comisiones para permitir la ubicación de los detenidos reportados como desaparecidos), sobre asistencia militar (garantizar que el orden público interno sea exclusivo de los cuerpos de seguridad civiles, asegurar que la participación de las fuerzas armadas sólo tenga un carácter complementario, garantizar que la intervención de las fuerzas armadas sea compatible con el derecho internacional y asegurar que la justicia ordinaria sea el fuero idóneo para investigar violaciones de derechos humanos), sobre afectaciones a derechos y bienes de terceros (investigar a responsables de delitos cometidos durante las protestas), sobre cortes de ruta (permitir los cortes de ruta como modalidades de protesta, atender al principio de legalidad cuando se busque dispersar los cortes de ruta y crear mecanismos de diálogo), sobre libertad de expresión (garantizar este derecho según criterios interamericanos, garantizar la independencia de los medios, brindar información sobre el funcionamiento de redes sociales y evitar la categorización de contenidos como falsos o verdaderos) y sobre misiones médicas (reconocer la importancia de la misión médica).

Pero a pesar de las múltiples críticas que ha recibido el Decreto 003 de 2021 por parte de colectivos sociales y sindicales, se constituye en una hoja de ruta para la atención de las necesidades derivadas de cualquier acto o manifestación de protesta pacífica; se debe tener en cuenta que esta normativa versa sobre derechos de carácter fundamental, que exigen una regulación a través de una ley estatutaria (ni siquiera admitiría regulación mediante ley ordinaria), puesto que podría constituirse en una extralimitación del ejecutivo, lo que seguramente puede dar lugar, en un mediano plazo, a una medida cautelar de suspensión de la

iniciativa y, probablemente, a la nulidad del decreto o a su derogatoria a través de una decisión similar.

Es importante tener presente que es el legislador colombiano el llamado a regular los derechos de manifestación, reunión, libertad de expresión y huelga, que constituyen el fundamento de la protesta social; la omisión (pasiva o activa) del legislador colombiano frente al tema seguirá dando lugar a que protestas convocadas para ejercerse de manera pacífica terminen convirtiéndose en actos deslegitimados por la comisión de conductas delictivas violentas que terminarán dando lugar al uso e intervención legítima de la fuerza por parte de la Fuerza Pública.

5. Capítulo 5. Conclusiones

En Colombia, la protesta social, en su acepción más explícita, claramente comprende el conjunto de derechos fundamentales y garantías esenciales que la reivindican como mecanismo legítimo para la defensa de los Derechos Humanos a través de la libertad de expresión, de reunión, de asociación y de huelga; del mismo modo, en el ordenamiento jurídico internacional no existe consagración expresa de este derecho, pero al igual que sucede en Colombia este se materializa en sus diferentes manifestaciones como una forma colectiva de libertad de expresión.

Claramente, los derechos de reunión, manifestación, libertad de expresión, como expresiones del derecho a la protesta, no tienen un carácter absoluto: existe una perspectiva equívoca por parte de quienes se escudan en la protesta social para reclamar y exigir del Estado, a través de acciones de hecho violentas, que afectan los derechos, integridad y bienes de la ciudadanía, de los funcionarios públicos y del Estado mismo, aduciendo que la Constitución y los tratados internacionales los amparan para incurrir en este tipo de conductas; con ello se desconoce que así como el derecho a la protesta social, al igual que la libertad de expresión, tienen unos alcances, también tienen unos límites, y que cuando la manifestación se transforma en un accionar violento pierde legitimidad y con ello se da lugar al uso legítimo de la fuerza.

Las actuaciones de la Fuerza Pública, en particular de la Policía Nacional, frente al control y disuasión de manifestaciones violentas, en ciertas circunstancias puede generar afectaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, al incurrirse en acciones desbordadas de uso ilegítimo de la fuerza o bien al responder a provocaciones verbales

por parte de manifestantes; pero aun así es claro que los últimos periodos de manifestación y protesta social en Colombia han tenido un trasfondo político, y por demás electoral, desde donde se pretende reconocer las conductas violentas y las vías de hecho como actuaciones legítimas que no merecen reproche o reparo por parte del Estado y la Fuerza Pública, lo cual no está más alejado de la realidad jurídica del derecho a la protesta pacífica y a la libertad de expresión.

En general, los alcances y límites del derecho fundamental de reunión, manifestación y protesta y de las actuaciones de la fuerza pública frente al mismo no están dados por el ejercicio de estos derechos en sí mismos, sino por su desbordamiento, es decir, por ejercerlos por fuera de los límites, con lo cual se legitima a la Fuerza Pública para intervenir y controlar aquellos actos desmedidos que no constituyen la esencia y naturaleza de la protesta pacífica; claramente un acto violento, una vía de hecho, una obstrucción de una vía pública, daños y afectaciones en bienes públicos y privados, o dichas conductas contra servidor público, el uso de armas de fuego o cualquier otro instrumento bélico, convencional o no convencional, entre otras conductas contrarias a la ley, son actos que claramente no representan la protesta pacífica y que, por ende, exigen la acción de la Fuerza Pública, ya que así lo contempla la Constitución y la ley, con el ánimo de restablecer el orden y la paz, siempre exigiendo que este accionar sea en marco del respeto de los Derechos Humanos.

Referencias

Burbano, C. (2018). *¿Cómo se rige la protesta pacífica en Colombia? El ejercicio y la garantía de un derecho fundamental*. Fundación Ideas para la Paz (FIP).

Comando General de las Fuerzas Militares. (2021). *La actuación de la Fuerza Pública se hace en el marco del respeto de los Derechos Humanos*. <https://cgfm.mil.co/es/blog/la-actuacion-de-la-fuerza-publica-se-hace-en-el-marco-del-respeto-de-los-derechos-humanos>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2021). *Observaciones y recomendaciones*.

Visita de trabajo a Colombia.

https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ObservacionesVisita_CIDH_Colombia_SPA.pdf

Comité Nacional del Paro. (2021). *Puntos de preacuerdo*.

<https://www.fecode.edu.co/images/comunicados/2021/9-06->

[21_Informe_presentado_por_el_Comite_Nacional_de_Paro_a_la_CIDH_-](https://www.fecode.edu.co/images/comunicados/2021/9-06-21_Informe_presentado_por_el_Comite_Nacional_de_Paro_a_la_CIDH_-_9_de_junio_de_2021.pdf)

[_9_de_junio_de_2021.pdf](https://www.fecode.edu.co/images/comunicados/2021/9-06-21_Informe_presentado_por_el_Comite_Nacional_de_Paro_a_la_CIDH_-_9_de_junio_de_2021.pdf)

Congreso de la República. (2016, 29 de julio). *Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana [Ley 1801 de 2016]*. DO: 49.949.

Correa H., M. (2003). *La limitación de los derechos fundamentales*. Universidad Externado de Colombia.

Corte Constitucional. (1998, 11 de diciembre). *Sentencia T-778* [MP. Ciro Angarita Barón].

Corte Constitucional. (2000, 19 de enero). *Sentencia C-010* [MP. Alejandro Martínez Caballero].

Corte Constitucional. (2000, 26 de enero). *Sentencia C-037* [MP. Vladimiro Naranjo Mesa].

Corte Constitucional. (2003, 5 de agosto). *Sentencia C-650* [MP. Manuel José Cepeda Espinosa].

Corte Constitucional. (2012, 26 de septiembre). *Sentencia C-742*. [MP. María Victoria Calle Correa].

Corte Constitucional. (2013, 27 de junio). *Sentencia T-366*. [MP. Alberto Rojas Ríos].

Corte Constitucional. (2014, 10 de junio). *Sentencia T-358*. [MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub].

Corte Constitucional. (2014, 21 de julio). *Sentencia T-541*. [MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo].

Corte Constitucional. (2017, 20 de abril). *Sentencia C-223*. [MP. Alberto Rojas Ríos].

Corte Constitucional. (2017, 21 de junio). *Auto 305*. [MP. Gloria Stella Ortiz Delgado].

Corte Constitucional. (2017, 3 de mayo). *Sentencia C-281*. [MP. Aquiles Arrieta Gómez].

Corte Constitucional. (2018, 7 de marzo). *Sentencia C-009*. [MS. Gloria Stella Ortiz Delgado].

Corte Constitucional. (2019, 4 de abril). *Sentencia T-155*. [MP. Diana Fajardo Rivera].

Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. (2020, 22 de septiembre). *Radicado 11001-22-03-000-2019-02527-02* [MP. Luis Armando Tolosa Villabona].

Cruz R., E. (2015). El derecho a la protesta social en Colombia. *Pensamiento Jurídico*, (42), 47-69.

Cruz, C. (2017). *La protesta social en Colombia: interpretación, comprensión, aplicación desde la teoría política [Trabajo de grado]*. Universidad del Tolima.

Diccionario de la Real Academia Española -RAE-. (2020). *Conceptos de límite y limitación*.

<https://dle.rae.es/>

Fiscalía General de la Nación. (2016, 27 de marzo). *Por medio de la cual se establecen lineamientos generales con respecto a delitos en los que se puede incurrir en el curso de la*

protesta social [Directiva 008 de 2016]. <https://defenderlalibertad.com/wp-content/uploads/2019/05/FGN-Directiva-008-protesta-social.pdf>

García, J. K. (2019). La policía en el posconflicto: análisis impacto del nuevo Código de Policía y el Escuadrón Móvil Antidisturbios en Colombia. *Revista Logos Ciencia & Tecnología*, 11(3), 107-119.

Goig M., J. (2012). El “molesto” derecho de manifestación. *Revista de Derecho UNED*, (11), 353-386.

Hernández S., R., Fernández C., C., & Baptista L., P. (2010). *Metodología de la investigación*. McGraw-Hill.

López D., G. (2019). El derecho a la protesta social en Colombia: análisis conceptual y jurisprudencial. *Revista Jurídica Piélagus*, 18(1), 1-22.

López R., F. (2017). *Historia y derecho en la configuración de la Fuerza Pública colombiana*. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (49-50), 196-229.

Ministerio de Defensa Nacional. (2000, 14 septiembre). *Por el cual se dictan normas para la evaluación del desempeño del personal uniformado de la Policía Nacional [Decreto 1800 de 2000]*. DO: 44.161.

Ministerio del Interior. (2018, 3 de agosto). *Por la cual se adopta el "Protocolo para la coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta pacífica como un ejercicio legítimo de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre de circulación, a la libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación, inclusive de quienes no participan en la protesta pacífica"* [Resolución 1190 de 2018].

https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/resolucion_1190_de_2018-adopta_protocolo_protesta_pacifica.pdf

Ministerio del Interior. (2021, 5 de enero). *Por el cual se expide el protocolo de acciones preventivas, concomitantes y posteriores, denominado "Estatuto de reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del Estado y protección del derecho a la protesta pacífica ciudadana"* [Decreto 003 de 2021]. DO: 51.548.

Ministerio del Interior. (2021, 20 de mayo). *Mininterior instaló Mesa Nacional de Evaluación de Garantías para Manifestaciones Públicas*. <https://www.mininterior.gov.co/sala-de-prensa/noticias/mininterior-instalo-mesa-nacional-de-evaluacion-de-garantias-para-manifestaciones-publicas#:~:text=Bogot%C3%A1%20D.C.&text=El%20Gobierno%20Nacional%2C%20a%20trav%C3%A9s,la%20protesta%20pac%C3%ADfica%20en%20Colombia>.

Miranda J., C., Moreno H., S., & Sierra T., L. (2018). *El derecho a la libertad de prensa como manifestación de la libertad de expresión desde la jurisprudencia de la Corte*

Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Constitucional colombiana [Tesis de grado]. Corporación Universitaria Americana.

Moliner, M. (2008). *Diccionario del uso del español*. Gredos.

Montealegre M., G. (2015). *Análisis de la problemática que enfrenta el grupo de Escuadrones Móviles Antidisturbios (ESMAD) Bogotá Policía Nacional durante los procedimientos de control de multitudes [Tesis de grado]*. Universidad Militar Nueva Granada.

Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*.

<https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

Naciones Unidas. (1965). *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial*. <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cerd.aspx>

Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*.

<https://www.ohchr.org/SP/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

Naciones Unidas. (1989). *Convención sobre los Derechos del Niño*.

<https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/crc.aspx>

Navarro C., M. (2010). Los derechos fundamentales de la persona. *Derecho y Cambio Social*, (6), 1-11.

Organización de los Estados Americanos. (1948). *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*. <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>

Organización de los Estados Americanos. (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

Sánchez E., J., Uribe P., S., & Vivas T., N. (2019). *Protección y cumplimiento del derecho a la protesta en Colombia [Trabajo de grado]*. Universidad Libre.

Suárez C., G. (2006). La responsabilidad periodística. Límite legítimo al ejercicio profesional. *Revista Palabra Clave*, 9(1), 85-97.