



Manifestación pacífica: ¿Regular para garantizar el derecho de todos?

El Instituto de Ciencia Política y la Fundación Konrad Adenauer adelantan, durante 2021, el proyecto *Observatorio Legislativo: diálogos sobre lo fundamental*, que busca contribuir, mediante el diálogo intersectorial, al análisis de los desafíos que enfrenta Colombia en materia legislativa, y que impactan la calidad institucional, el desarrollo económico y el progreso social.

1. CONTEXTO

La Constitución Política de Colombia establece en su artículo 37 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.”

De esta disposición se entiende que la característica sustantiva del derecho a la protesta es que sea pacífica. Por ello, las expresiones de violencia en el marco de una manifestación ponen en tensión la protección de este derecho y la necesaria salvaguardia de la seguridad y orden público, así como la protección de los demás derechos constitucionales, tanto de quienes protestan como de los que no lo hacen.

Por ello, siempre se discuten en el Congreso de la República iniciativas legislativas que buscan darle una reglamentación a los dispuesto en el artículo 37 de la Constitución. La más reciente ha sido la radicación del [Proyecto de Ley Estatutaria 060 de 2020 Senado](#), de autoría de los Senadores Juan Diego Gómez Jiménez, Efraín José Cepeda Sarabia, Myriam Alicia Paredes Aguirre, Juan Carlos García Gómez, Nora María García Burgos, Eduardo Enríquez Maya (Q.E.P.D), Laureano Augusto Acuña Díaz, Miguel Ángel Barreto Castillo, y los Representantes Nicolas Albeiro Echeverry Alvaran y Nidia Marcela Osorio.

Actualmente el proyecto se encuentra pendiente de discutir la ponencia para su primer debate en la Comisión Primera del Senado de la República, dicha ponencia estaría a cargo del H.S. Juan Carlos García, del Partido Conservador. Aunque el proyecto fue presentado hace un año, este se encuentra en los últimos lugares detrás de otros proyectos en discusión.

Observatorio Legislativo: Diálogos sobre lo fundamental

En la justificación del proyecto, cabe resaltar, se reconoce la necesidad y conveniencia de llenar el vacío jurídico que existe frente a la reglamentación de este derecho. De hecho, se reconoce que el mismo requerimiento ha sido hecho por la Corte Constitucional que en reiterada jurisprudencia, sobre todo en

“sentencia C-223 de 2017 (sobre el Código Nacional de Policía y Convivencia, Ley 1801 de 2016), en la cual, además, difirió los efectos de su decisión por “un término no mayor al agotamiento de las siguientes dos legislaturas, es decir, hasta antes del 20 de junio de 2019”, para que el Congreso de la República expidiera, precisamente, Ley Estatutaria que propone este Proyecto de Ley”

Este proyecto, como demás iniciativas ley similares, se enfrentan al reto de proponer una normativa que equilibre al máximo posible el ejercicio de la libertad con el mantenimiento del orden público, con garantías suficientes para toda la ciudadanía. Es decir, tanto de intervinientes, como de no intervinientes en la manifestación pacífica.

Frente a esas intenciones hay que recordar lo manifestado por la Corte Constitucional, en su Sentencia C-009/18 en el sentido que:

“Los derechos a la reunión y a la manifestación pública y pacífica son derechos de libertad, fundamentales y autónomos y están interrelacionados con los derechos a la libertad de expresión, de asociación y participación al ser medios para ejercer los anteriores. Inclusive, se ha determinado que el ejercicio de estos derechos es una manifestación del derecho a la libertad de expresión. Así mismo, sólo es posible su limitación mediante ley y la protección a la comunicación colectiva, estática o dinámica, de ideas, opiniones o de la protesta está supeditada a que se haga de forma pacífica, lo cual excluye las manifestaciones violentas, y a que tenga objetivos lícitos” (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Además del marco provisto en relación con el bloque de constitucionalidad, derecho a la reunión y manifestación pacífica debe interpretarse, regularse y garantizarse respecto de otros instrumentos del del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, entre los cuales cabe destacar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 19, 20 y 21) y la Convención Americana de los Derechos Humanos (artículo 13).

De lo manifestado por la Corte, y lo reconocible en la literatura académica, la protesta social pacífica se entiende como el conjunto entre las garantías de asociación o reunión pacífica, libertad de expresión, de huelga. Por ello, existe una álgida discusión alrededor de los límites que debe tener cualquier Ley Estatutaria que se proponga regular la materia.

Observatorio Legislativo: Diálogos sobre lo fundamental

Particularmente, debe ser muy cuidadosa, porque no podría establecer medidas que cercenen la facultad de manifestarse u opinar libremente. Lo anterior, sin desconocer que la convivencia democrática y pacífica supone no sólo el reconocimiento de derechos y libertades, y de las garantías para hacer posible y efectivo su ejercicio y disfrute, sino de reglas claras relativas a la responsabilidad de las autoridades y los ciudadanos.

Cifras sobre las jornadas de manifestación pacífica y hechos de violencia en el marco de estas

Según la Policía Nacional, entre el 28 de abril y el 17 de junio¹ en el transcurso de las manifestaciones públicas se ha registrado 13.675 actividades, en 864 municipios ubicados en 32 departamentos más Bogotá.²

| Actividad | Número |
|---|--------|
| Concentraciones [Aglomeración de más de 5 personas] | 7.070 |
| Marchas [Desplazamiento de personas a pie] | 2.426 |
| Bloqueos [Afectación de ejes viales] | 3.471 |
| Movilización [Desplazamiento de personas en vehículos] | 672 |
| Asambleas de personas [Menos de 5 personas aglomeradas en un lugar] | 36 |

Por su parte, la Fiscalía General de la Nación, con corte al 15 de junio de 2021, reportó 24 civiles fallecidos relacionados con la protesta. Otros 11 casos se encuentran aún en proceso de verificación si han tenido relación con la protesta, y unos 19 no tienen un nexo con la misma. Además, la Policía registra unos 1.113 civiles lesionados, dentro de los cuales está la preocupante cifra de 11 casos relacionados por violencia de género en el marco de la manifestación (dentro de estos casos se encuentra una funcionaria de la Policía Nacional).³

Además de los hechos victimizantes sobre la vida y libertades individuales de las personas, también hubo afectaciones serias a bienes públicos y privados:

| Afectado | Número |
|------------------------------|--------|
| Establecimientos comerciales | 465 |
| Oficinas bancarias | 460 |

¹ Conforme la actualización temporal las cifras aumentarían.

² Balance General – Paro Nacional 2021. Recuperado de

https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estudios_sectoriales/info_estadistica/InformeCorrido_Balance_Paro_2021.pdf

³ Ibidem.

Observatorio Legislativo: Diálogos sobre lo fundamental

| | |
|---------------------------------------|-------|
| Vehículos de transporte público | 1.269 |
| Estaciones de transporte público | 242 |
| Motos y carros particulares | 115 |
| Ambulancias y vehículos de emergencia | 108 |
| Cajeros automáticos | 440 |
| Estaciones de servicio de combustible | 92 |

2. DIÁLOGO

La presentación inicial estuvo a cargo del Defensor del Pueblo, Carlos Camargo Assis. A partir de ello, se generó un diálogo entre los asistentes en donde se sintetizan los siguientes elementos de análisis:

La manifestación pacífica y su relación con otros derechos

Existe un consenso sobre la asociación entre el derecho a la reunión y manifestación y los derechos fundamentales a libre expresión, reunión, asociación, huelga, consagrados tanto en la Constitución Política como en diversos instrumentos internacionales ratificados por el Estado colombiano. Este derecho es la expresión de una sociedad pluralista y democrática, y su ejercicio es un medio legítimo para la reivindicación de derechos de otra índole. Razón por la cual, este derecho debe gozar de las garantías por parte de las autoridades.

Comparativamente, la regla general es que el Estado debe ser muy cuidadoso al intentar limitar el ejercicio de este derecho, y en caso de hacerlo, debe haber particular atención a no emplear acciones estigmatizantes sobre la manifestación pacífica. Sin embargo, sí preocupa que desde diferentes sectores de opinión, e incluso la academia, la concepción del derecho a la manifestación pública en términos absolutos. Es decir, sin ningún tipo de límite.

Desde dicha concepción categórica se empiezan a justificar y buscar legitimidad de acciones contrarias a la ley y la garantía de otros derechos. Por ejemplo, acciones ilegales de bloqueos de vías de comunicación. Es muy riesgoso para una democracia abierta no poder actuar frente a quienes recurren a las vías de hecho para exigir o imponer sus posiciones políticas.

Manifestación pública y violencia: ¿Para qué intervenir, cómo y sobre quién?

Cuando se presentan hechos contrarios a la manifestación ciudadana por parte de algunos individuos el Estado debe intervenir. Y es esta intervención la que debe monitorearse desde un enfoque de Derechos Humanos. La autoridad está legitimada para contener el desarrollo de un hecho de violencia y así permitir que la manifestación pacífica continúe.

Observatorio Legislativo: Diálogos sobre lo fundamental

Es de aclarar que la intervención debe ser la última opción de respuesta. La primera debe ser el diálogo y la mediación. Preferiblemente con gestores de convivencia o defensores de Derechos Humanos. Cuando se precisa la acción policial, las autoridades de policía deben ceñirse con rigurosidad a los protocolos y normas para evitar el uso desproporcionado, irracional y no diferenciado de la fuerza. Cuando se atenta contra la integridad física o el mismo derecho a la vida, las autoridades deben tener la capacidad operativa de reconocer e identificar los cuellos de botella que se presentan en la manifestación para saber mejor el objetivo, el procedimiento y los actores sobre los que se interviene.

Los principios que deben guiar los protocolos para la manifestación pública

Es deseable y necesario, aunque no suficiente, contar con instrumentos específicos y vinculantes que determinen con la suficiente claridad los límites de la intervención estatal en función de las competencias y responsabilidades de ley de las autoridades envueltas. La ponderación establecida en los protocolos para la manifestación pacífica debe ser guiada por los principios de proporcionalidad, razonabilidad, diferenciación, mínima intervención, en la aplicación de la fuerza.

Estos principios han sido destacados a nivel externo, por ejemplo, en las directrices para la observaciones de manifestaciones sociales publicado por las Naciones Unidas publicado en 2016, así como también la observación general 37 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. También la relatoría para la libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos del año 2019.

Además, de los pronunciamiento a nivel interno en la Sentencia STC7641-2020, de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, o la Sentencia C-009 de 2018. Por supuesto, particular mención merece el Decreto 003 de 2021, 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”.

El uso legítimo de la fuerza del Estado

Llama la atención que desde los sectores políticos que reclaman una reforma a la policía lo que se busca, en últimas, es eliminar la existencia del Escuadrón Móvil Antidisturbios -ESMAD, o que se crea que todo se soluciona sacando la Policía Nacional del Ministerio de Defensa para llevarlo al Ministerio del Interior.

Lo anterior, teniendo en cuenta que la mayoría de los países del mundo cuentan con agentes especializados en la atención de las manifestaciones pacíficas. Estas unidades están equipadas y capacitadas para el control de disturbios. Por lo que se plantea que sería mejor ampliar y mejorar la capacidad del ESMAD en Colombia. En el país hay unos 4.000 miembros que integran este escuadrón, y a veces en algunas operaciones se hace necesaria la presencia de hasta 1.000 de ellos, por lo que se llega a una incapacidad operativa.

Observatorio Legislativo: Diálogos sobre lo fundamental

La doctrina constitucional

Podría decirse que en la doctrina constitucional existen dos tipos de normas. La primeras son las preceptivas, y las segundas son las programáticas. Naturalmente, al ser disposiciones constitucionales, son de carácter obligatorio para todos los ciudadanos.

Las normas programáticas son aquellas que, por las circunstancias de su naturaleza, se entienden como del espíritu del legislador. Pero para las preceptivas debe especificarse las circunstancias de tiempo, modo y lugar. Tal es el caso del derecho a la manifestación pública y pacífica. El artículo 37 de la Constitución de Colombia, como precepto constitucional debe cumplirse, pero deben reglamentarse las circunstancias de tiempo, modo y lugar.

Por otro lado, se hace referencia al artículo 217 de la Constitución, que dice:

*“La Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y **del orden constitucional**.”* (Negrilla y subrayado fuera del texto)

De este artículo se destaca que a la única institución a la que la Constitución le da la misión permanente de la defensa del orden constitucional es a las Fuerzas Militares. Por ello, ante una amenaza cierta o riesgo creíble las Fuerzas Militares están obligadas a asistir a las autoridades y preservar la normalidad institucional y democrática.

Se llama la atención sobre que en el Título II de la Constitución se habla de derechos y deberes del ciudadano, y 84 artículos hacen referencias a los derechos y sólo 1 artículo exige deberes del ciudadanos. Ello plantea una preocupación porque no existe una afirmación explícita al deber de respetar el derecho ajeno, o la propiedad y bienes ajenos.

Desmilitarización de la sociedad

Se afirma que, en Colombia, además de los cambios materiales y avances institucionales, en términos culturales y de la narrativa histórica se enfrenta a un intento de desprestigio de las fuerzas militares y de la figura de la autoridad. En ese intento de descredito de las fuerzas militares juega un rol importante la imagen construida hacia la comunidad internacional y las presiones diplomáticas del *soft* y *hard power* de algunos países sobre Colombia.

El cuerpo diplomático en Colombia, y toda la comunidad internacional, debe respetar la institucionalidad colombiana. No puede haber lugar para la retórica que polariza, sin evidencia, ni información verificada. Las relaciones internacionales que practica Colombia se fundamentan en la credibilidad y en la confianza, por ello se hacen exigibles estos mismos valores a los demás Estados interesados en Colombia.

Observatorio Legislativo: Diálogos sobre lo fundamental

3. CONCLUSIONES

En el contexto de protesta social se la ha impedido al Estado proteger los siguientes derechos, establecidos en la Convención Americana sobre DD.HH. con respecto a los ciudadanos no manifestantes y trabajadores.

- a la vida (Art. 4)
- a la libertad personal (Art. 7)
- a la propiedad privada (Art. 21)
- a la circulación y residencia (Art. 22)

Sin perjuicio de la garantía del derecho a la reunión y manifestación pública y pacífica, el Comité del Paro ha impedido entonces la efectiva protección de los derechos establecidos por el Sistema Interamericano.

En reiterada jurisprudencia constitucional colombiana se ha sostenido que el derecho constitucional fundamental a la vida no significa la simple posibilidad de existir sin tener en cuenta las condiciones en que ello se haga. Por el contrario, supone la garantía de una existencia digna, que implica para el individuo la mayor posibilidad de despliegue de sus facultades corporales y espirituales, de manera que cualquier circunstancia que impida el desarrollo normal de la persona, siendo evitable de alguna manera, compromete el derecho consagrado en el artículo 11 de la Constitución Política de Colombia.

Desde el 28 de abril y hasta mediados de junio, el Comité del Paro validó con silencio cómplice la forma de violencia manifestada en los bloqueos. Primero al ordenar la apertura de corredores humanitarios y más recientemente haciendo un llamado a levantarlos por completo. De esta manera se demuestra implícitamente tanto su responsabilidad como su aceptación encubierta a esta abierta ilegalidad.

La violación del derecho a la vida se manifiesta en los ataques a la Misión Médica durante los bloqueos y en la afectación a la seguridad alimentaria. Cabe mencionar el impacto doblemente grave que representa la irresponsable decisión de adelantar un paro generalizado, durante la pandemia, contribuyendo al actual colapso de la capacidad del sistema de salud.

Se observa también la vulneración de la libertad personal y de la libertad de circulación y residencia. La libertad de locomoción es un derecho fundamental al ser una expresión de la libertad, inherente al ser humano, cuya mínima manifestación consiste en la posibilidad de transitar o desplazarse –valga la redundancia, libremente- dentro del territorio del país, incluidos especialmente, las vías y espacios públicos, de los cuales deben gozar los miembros de la sociedad, en igualdad de condiciones. Así, ha sido gravemente violado el derecho a la libertad personal, por la ocurrencia de puntos de bloqueos en los que se han denunciado la detención y requisas ilegales a los transeúntes.

Dentro de la nueva concepción del Estado como Social de Derecho, debe entenderse la consagración constitucional de la propiedad privada no sólo como factor básico de la organización

Observatorio Legislativo: Diálogos sobre lo fundamental

social sino como principio axiológico de la Carta Política en Colombia y en la Convención Americana sobre los Derechos Humanos en el continente. El derecho a la propiedad privada, que habilita la actividad libre y lícita del hombre, no sólo contribuye a su desarrollo y dignificación personal sino también al progreso de la sociedad, bien que se trate de una actividad independiente o subordinada.

Se debe considerar que el uso legítimo de la fuerza del Estado debe estar enfocada a garantizar tanto los derechos de los manifestantes, como del resto de ciudadanos no manifestantes y trabajadores, en igualdad de derecho, con estricto apego a la ley y brindando las garantías democráticas para todos.

La violación de la propiedad, la libre circulación, la libertad personal, y la vida misma, en el marco de las manifestaciones, constituye una restricción arbitraria por parte de unos ciudadanos sobre otros. El Estado legítimo debe actuar para respetar el principio de igualdad ante la ley de cada individuo. El actuar arbitrario de algunos ciudadanos en el marco de las manifestaciones, reduce la existencia del resto de la sociedad a una precaria figura sin ningún tipo de libertad.

Las recomendaciones que finalmente haga la CIDH no pueden desconocer la potestad legítima y legal del Estado para garantizar el derecho de los ciudadanos no manifestantes y de trabajadores, específicamente de aquellos que se están viendo afectado por la violencia y las vías de hecho de quienes en medio del paro cometen actos de vandalismo, bloqueos, saqueos o retenes ilegales.

Se debe hacer un llamado a los manifestantes que lo hacen de forma pacífica y a las organizaciones convocantes a que fortalezcan la cultura ciudadana y a que cumplan su deber de observar la ley para prevenir la violencia a partir de la garantía de corresponsabilidad y autocontrol.

Una larga tradición de filosofía política afirma que el primer y más esencial rol del Estado es proteger los derechos fundamentales de las personas. John Locke sostendría que los seres humanos poseemos derechos naturales a la vida, a la libertad y a la propiedad y que la función del Estado era reconocer esos derechos y protegerlos de la agresión de terceros.

Cualquiera que quiera seguir viviendo en una democracia liberal debe rechazar la acción política violenta. La impunidad y la tolerancia con la violencia están en niveles insostenibles para cualquier sociedad decente y están contribuyendo como ninguna otra cosa al desprestigio de las instituciones y de la democracia como forma de organización política. Al final, se puede vivir pagando más o menos impuestos, con mayores o menores regulaciones, con más o menos burocracia, pero lo que definitivamente hace de un país un lugar intolerable es vivir con temor permanente.

En la política, como en la vida, los medios son tan importantes como los fines. Por ello, debe condenarse el empleo de medios ilegítimos como el vandalismo, la desinformación y las noticias falsas, aunque quienes protesten reclamen problemas urgentes. El Estado, como dijo Max Weber, concentra el monopolio de la violencia física, precisamente para evitar que los particulares la ejerzamos y podamos sentirnos seguros en nuestras casas y en los espacios públicos.

Si el Estado fracasa en esta tarea básica, el orden social comienza a deteriorarse. El crimen se extiende, la autodefensa se reinstala, el miedo reemplaza a la confianza, el capital humano abandona el

Observatorio Legislativo: Diálogos sobre lo fundamental

país, la inseguridad espanta las inversiones, el desempleo aumenta y, con todo ello, crece la frustración social, llevando a mayor violencia en un círculo vicioso que, de no ser controlado a tiempo, termina por arruinarlo todo.

La clase política, que es toda, de gobierno, independientes, y de oposición, el Comité de Paro, y demás liderazgos deben tener la mayor altura política. Hace rato debió haber ocurrido un cambio de rumbo a nivel sistémico que sancione ejemplarmente el uso de la violencia contra otro ser humano. Colombia es un país de impunidades. Es de esperar que ese cambio a nivel de conciencia y sistema llegue; de lo contrario, la horrible noche no terminará de cesar. Como dijo Marco Tulio Cicerón: “*Si queremos ser libres, debemos ser esclavos de la Ley*”.