



El derecho a la Protesta Social

Una disputa en presente y futuro

25

CRISTIAN LÓPEZ

POLITÓLOGO
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
ESTUDIOSO DE TEMAS RURALES
INVESTIGADOR DEL CENTRO DE PENSAMIENTO Y DIÁLOGO POLÍTICO

La Constitución Política de 1991 establece que Colombia es una República unitaria caracterizada, entre otras, por ser participativa y pluralista¹; en consecuencia, reconoce derechos que garantizan las posibilidades colectivas de participación importantes -aunque insuficientes-, como el derecho a reunirse pública y pacíficamente (Art. 37) o el derecho a expresarse libremente (Art. 20). Garantizar el goce efectivo de estos derechos es un *fin esencial* del Estado y consiste, entre otros aspectos, en "facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación"².

Esta participación ciudadana está estrechamente ligada a repertorios de movilización y acción ciudadana, como la protesta y la movilización social, que, pese a no estar reconocidos formalmente en la Constitución, son una derivación apenas lógica de la esencia democrática de la Nación en los términos expresados en la Carta Política. Una democracia en la que la participación no implique garantías para ejercer el derecho a la protesta social no es viable.

1 Constitución Política de Colombia, Art 1.

2 Constitución Política de Colombia, Art 2.

Una democracia en la que la participación no implique garantías para ejercer el derecho a la protesta social no es viable.

No obstante los avances de la Constitución Política, el Estado colombiano no ha hecho efectivas las garantías allí establecidas, prolongando una tradición represiva que se ha sustentado en la idea del “mantenimiento del orden público”, por encima del deber que le asiste de cumplir con sus fines esenciales.

No obstante los avances de la Constitución Política, el Estado colombiano no ha hecho efectivas las garantías allí establecidas, prolongando una tradición represiva que se ha sustentado en la idea del “mantenimiento del orden público”³, por encima del deber que le asiste de cumplir con sus *fines esenciales*. Por el contrario, el marco normativo que se ha configurado con el concurso de las ramas del poder público ha avalado tratamientos represivos por parte de las autoridades militares, policiales y judiciales en contra de actos legítimos de expresión y participación ciudadana⁴. Por esta razón, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera reconoció la necesidad de establecer “garantías para la movilización y la protesta social, incluyendo

- 3 Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia C 024/94 estableció que el orden público debe ser entendido como el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos. Profundizando en esa dirección, estableció en la Sentencia C813/14 que la preservación del orden público lograda mediante la supresión de las libertades públicas no es entonces compatible con el ideal democrático, puesto que el sentido que subyace a las autoridades de policía no es el de mantener el orden a toda costa sino el de determinar cómo permitir el más amplio ejercicio de las libertades ciudadanas sin que ello afecte el orden público.
- 4 Se han sancionado leyes como la 1453 de 2011, que reformó el Código Penal y estableció una serie de delitos que criminalizan directa e indirectamente el ejercicio de la protesta: lanzamiento de sustancias u objetos “peligrosos” (Artículo 10), perturbación de actos oficiales (Artículo 15), obstrucción de vías públicas (Artículo 44) y perturbación del transporte público (Artículo 45). En la misma dirección, el Código de Policía, aprobado mediante la Ley 1801 de 2016, “reglamentó” el derecho a reunirse y a manifestarse públicamente, estableciendo nuevas limitaciones al ejercicio de este derecho. Empero, la Corte Constitucional a través de la sentencia C-223 de 2017 declaró inexecutable los artículos 47 al 75 de dicha Ley porque, al tratarse de afectación de derechos fundamentales, su reglamentación debía establecerse por medio de una ley estatutaria y no por ley ordinaria.

la revisión del marco normativo”⁵. En esa dirección, se estableció la necesidad de conformar una Comisión Nacional de Diálogo que tenía entre sus funciones elaborar lineamientos que permitieran desarrollar un marco normativo que ampliará y estableciera claramente las garantías para la participación política y, el reconocimiento de la protesta social como desarrollo de la misma⁶. No obstante, y pese a que los tiempos para el cumplimiento de este numeral quedaron claramente establecidos, este no fue implementado por el Gobierno de Juan Manuel Santos⁷, razón por la cual la disputa por la ampliación de las garantías para la protesta y la movilización social adquieren gran relevancia en el contexto político del Gobierno de Iván Duque.

¿Qué puede esperarse del nuevo Gobierno?

A pesar de tratarse de un periodo presidencial que recién empieza y a que entre los primeros proyectos de ley radicados por el Gobierno y su bancada no se encuentra ninguno relacionado con la regulación de la protesta social, es posible inferir a partir de antecedentes contextuales algunos elementos que incidirán de forma directa en esta disputa política por el reconocimiento del derecho a la protesta y la movilización social.

En primer lugar, el nombramiento en altos cargos del Estado de funcionarios que se han pronunciado en contra de la participación ciudadana condiciona negativamente los mecanismos y escenarios de interlocución que vayan a requerirse para tramitar los conflictos y contradicciones surgidas entre la oposición política -en sus más variadas formas- y el Estado. Entre los casos emblemáticos encontramos las declaraciones que, en su momento hiciera la ahora vicepresidenta de la República, Martha Lucía Ramírez, rechazando el proyecto de ley que construyeron organizaciones sociales en cumplimiento del mandato que les otorgó el Acuerdo Final de Paz, así como la posición esgrimida por Guillermo Botero, el ahora ministro de Defensa, en relación con la necesidad de promulgar una ley estatutaria que “regule” la protesta social y la restrinja, bajo el eufemismo

-
- 5 Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, Numeral 2.1.2.2.
 - 6 Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Números 2.1.2.2 y 2.2.2.
 - 7 En la última semana de gobierno, Juan Manuel Santos firmó el Protocolo de Protesta Social Pacífica. Él mismo aclaró que no se trataba de nada nuevo, sino de *una compilación de las normas vigentes y la jurisprudencia aplicable que servirá de guía metodológica para la actuación de autoridades civiles y de policía durante las protestas pacíficas*. Consultar <http://www.eltiempo.com/politica/gobierno/gobierno-activo-protocolo-para-la-protesta-social-251782>

El marco normativo que se ha configurado con el concurso de las ramas del poder público ha avalado tratamientos represivos por parte de las autoridades militares, policiales y judiciales en contra de actos legítimos de expresión y participación ciudadana.

de admitir solamente una protesta "ordenada que *verdaderamente represente los intereses de todos los colombianos y no solo de un pequeño grupo*"⁸⁻⁹.

En segundo lugar, la tendencia ideológica y política del sector de clase que representa Iván Duque se caracterizó, particularmente durante los periodos de gobierno de Álvaro Uribe, por la criminalización de la protesta y la movilización ciudadana, utilizando de forma recurrente la equiparación entre el ejercicio de estos repertorios legítimos de participación y el terrorismo. Esta situación legitimó en muchos casos el tratamiento militar de ejercicios de movilización y participación política de la ciudadanía. Así, delitos o contravenciones menores, en el marco de la movilización y la exigencia ciudadana al Estado, fueron y probablemente seguirán siendo tipificados como delitos graves.

En tercer lugar, la posible materialización de la propuesta de reforma tributaria que ha anunciado el presidente Duque, consistente en la reducción sustancial de los impuestos al sector empresarial, mientras se procede a dispersar la carga tributaria en las clases medias y bajas. Este escenario redundará en el empeoramiento de las condiciones de vida de las mayorías trabajadoras que puede derivar en un aumento de la protesta social y la movilización ciudadana que, como se abstrae del presente documento, no encontrará en el Estado un garante del derecho a la participación democrática.

En cuarto lugar, la amenaza de romper con la división y el equilibrio de poderes en el Estado pone en grave riesgo los principios democráticos y, por ende, la posibilidad de una sociedad participativa que no resulte presa de un Estado de corte totalitario. Este riesgo deriva de la posibilidad de una imposición mayoritaria de la bancada de gobierno en el Congreso; el anuncio de una reforma a la Justicia que va en contravía de la autonomía e independencia de la Rama Judicial; el intento de los sectores de gobierno para que en diversos

8 *El Espectador*. "Regular la Protesta Social LA Primera Propuesta de Quien Será Ministro de Defensa". Consultado en <https://www.elespectador.com/noticias/politica/regular-la-protesta-social-la-primera-propuesta-de-quien-sera-ministro-de-defensa-articulo-800876>

9 No menos grave resultó el intento frustrado de nombrar en la Dirección de la Unidad Nacional de Protección a la señora Claudia Ortiz, quien resultó criticada por la manera como se refirió a líderes sociales y de oposición que, en caso de haber sido nombrada, habrían sido objeto de su protección. *El Espectador*. "Presidente Duque estaría reconsiderando nombramiento de Claudia López". Consultado en <https://www.elespectador.com/noticias/politica/presidente-duque-estaria-reconsiderando-nombramiento-de-claudia-ortiz-en-la-unp-articulo-805334>



entes de control se posesionen funcionarios afines a su proyecto hegemónico, tal y como se ha hecho evidente en el proceso de designación de cargos, como el de Contralor General de la República. Este panorama imprime un riesgo adicional al derecho ciudadano de incidir en los elementos que le afectan, en tanto debilita las pocas instancias y herramientas con que cuenta la ciudadanía, por fuera del Ejecutivo, para ejercer el derecho a la participación y la protesta social como componente legítimo de su repertorio.

En quinto lugar, la modificación del Acuerdo Final de Paz, que se presentó como elemento transversal de la campaña presidencial, aleja la posibilidad de que los numerales 2.1.2.2 y 2.2.2 del Acuerdo Final, referidos a las garantías para el ejercicio de los derechos a la protesta y la movilización social, se materialicen en el corto o mediano plazo. Contrario a esta lejana posibilidad, es probable que continúe la tendencia a dismantelar elementos centrales de lo acordado y se profundicen políticas relacionadas con el desmonte o

restricción de mecanismos de participación ciudadana, tales como las consultas populares o las revocatorias de mandatos, y con la criminalización de la protesta social a través de la implementación de “regulaciones” lesivas que profundicen el tratamiento militar y punitivo otorgado hasta hoy a expresiones amparadas por el derecho de la ciudadanía a participar e incidir.

Empero, a pesar los elementos señalados anteriormente, hay una situación que se sostiene inmutable en relación con el Gobierno de Santos: El derecho a la protesta social sólo será reconocido y garantizado en tanto cuente con el concurso de una ciudadanía movilizad y activa que lo exija. El Gobierno de Juan Manuel Santos no fue prenda de garantía para el cumplimiento del Acuerdo Final en esta materia, y seguramente tampoco lo será el de Iván Duque. La única garantía para el reconocimiento de la Protesta Social como derecho, y como elemento consustancial a la participación política de la sociedad, es la protesta y la movilización social en sí mismas.