

**Efectos de la tipicidad de los delitos relacionados con la protesta social en Colombia
que han dado lugar a su criminalización**

Luis Germán Morales Montes



Universidad Autónoma Latinoamericana

Facultad de Derecho

Medellín

2023

**Efectos de la tipicidad de los delitos relacionados con la protesta social en Colombia
que han dado lugar a su criminalización**

Presentado por:

Luis Germán Morales Montes

Asesor:

Robert Anzola León

Trabajo de grado presentado para optar al título de

Abogado



Universidad Autónoma Latinoamericana

Facultad de Derecho

Medellín

2023

Hoja de aceptación

Firma del asesor

Firma del evaluador

Medellín, febrero de 2023.

Dedicatoria

*A mis padres,
no sólo por haberme dado la vida,
sino también por sus valiosos consejos
los cuales hoy me han llevado a obtener el título de abogado.*

Agradecimientos

A los docentes y directivos de la Universidad Autónoma Latinoamericana, total agradecimiento por sus enseñanzas y por compartir todos sus conocimientos.

Tabla de contenido

	Pág.
Resumen	11
Abstract.....	12
Introducción.....	13
1. Antecedentes históricos y fundamentos de la protesta social en Colombia como instrumento popular para la reivindicación de los derechos de la ciudadanía.....	16
2. Formas de criminalización de la protesta social desde el marco del Sistema Universal e Interamericano de los Derechos Humanos en el derecho comparado latinoamericano	26
3. Delitos asociados a la protesta social en Colombia que han dado lugar a su criminalización	39
Conclusiones.....	45
Bibliografía.....	47
Anexos	56

Lista de tablas

	Pág.
Tabla 1. Protestas y movilizaciones ciudadanas en Colombia entre 2020 y 2021	29

Lista de gráficas

	Pág.
Gráfica 1. Casos de víctimas de violencia policial durante protestas en Colombia en 2021 ...	
.....	31

Tabla de figuras

	Pág.
Figura 1. Modalidades del servicio social para la paz	42

Lista de anexos

	Pág.
Anexo A. Decreto 1086 de 1983, sobre reuniones públicas en Chile	56
Anexo B. Resolución aprobada por la OEA en la que se condena la violencia en Nicaragua	57

Resumen

La presente monografía tiene como propósito principal, analizar los efectos de la tipicidad de los delitos relacionados con la protesta social en Colombia que han dado a su criminalización; para ello, se parte de la identificación de los antecedentes históricos y fundamentos de la protesta social en Colombia como instrumento popular para la reivindicación de los derechos de la ciudadanía; a su vez, se describen las formas de criminalización de la protesta social desde el marco del Sistema Universal e Interamericano de los Derechos Humanos en el derecho comparado latinoamericano; y por último, se señalan los delitos asociados a la protesta social en Colombia que han dado lugar a su criminalización.

Palabras clave: criminalización, delitos, derechos de la ciudadanía, protesta social, tipicidad.

Abstract

The main purpose of this monograph is to analyze the effects of the typicality of crimes related to social protest in Colombia that have led to their criminalization; For this, it starts from the identification of the historical background and foundations of social protest in Colombia as a popular instrument for the claim of citizenship rights; In turn, the forms of criminalization of social protest are described from the framework of the Universal and Inter-American System of Human Rights in Latin American comparative law; and finally, the crimes associated with social protest in Colombia that have led to its criminalization are pointed out.

Keywords: criminalization, crimes, citizenship rights, social protest, typicality.

Introducción

El 22 de septiembre de 2020, la Corte Suprema de Justicia, a través de su Sala de Casación Civil, le ordenó al gobierno nacional reestructurar sus directrices frente a las manifestaciones no violentas en Colombia, ello al identificar que las actuaciones de la Fuerza Pública frente a la protesta social se habían constituido en intervenciones sistemáticas, violentas, arbitrarias y desproporcionadas, decisión que se tomó por la muerte del estudiante Dilán Cruz el 23 de noviembre de 2019 en el marco del paro nacional como producto del uso de una escopeta calibre 12 empleada por el Escuadrón Móvil Antidisturbios de la Policía Nacional -ESMAD-.

Cabe resaltar que durante el pasado gobierno del presidente Iván Duque se produjo en Colombia, al igual que en muchos países latinoamericanos, un levantamiento social por parte de colectivos ciudadanos, principalmente representados por jóvenes universitarios, estudiantes, movimientos sindicales y colectivos sociales de ideologías de izquierda. Aunque el argumento principal para promover estas movilizaciones se centraba principalmente en la necesidad de instaurar cambios y manifestar el descontento con las políticas y modelos de gobierno tradicionales, también es evidente que existía una intención electoral animada y promovida por movimientos y líderes de tendencia socialista y progresista.

Todas estas manifestaciones se desarrollaron en el marco de distintas protestas, como manifestación del derecho a la libre expresión, a la libertad de opinión y al libre

desarrollo de la personalidad, todos ellos derechos de carácter constitucional que reivindican el levantamiento popular y que hacen legítima la protesta social en Colombia; sin embargo, al igual que cualquier otro derecho fundamental-constitucional, estos tienen unos límites, los cuales se desbordan cuando se incurre en acciones violentas, arbitrarias y desproporcionadas por parte de los manifestantes, lo cual termina deslegitimando la protesta, llevando ello a su criminalización y a que quede desnaturalizada.

Teniendo en cuenta lo anterior, este estudio, por tanto, pretende, desde la óptica del derecho penal, pero a su vez teniendo en cuenta elementos del derecho constitucional y comparado, analizar los efectos que tiene la criminalización de la protesta y, por ende, reconocer los límites que existen entre la protesta social pacífica legítima y la comisión de delitos sancionables en el derecho penal colombiano, con miras a elaborar un discurso objetivo y crítico frente a los alcances de un derecho que ha tenido una interpretación errónea por parte de algunos manifestantes y que ha dado lugar a la desnaturalización de la protesta social en Colombia.

Por lo anterior, este estudio tiene por objeto realizar un abordaje del siguiente problema jurídico: ¿cuáles son los efectos de la tipicidad de los delitos relacionados con la protesta social en Colombia que han dado a su criminalización? Para responder a dicho interrogante, se estructura una investigación de enfoque cualitativo, desarrollada mediante un método hermenéutico, en tres acápite: en el primer, se identifican los antecedentes históricos y fundamentos de la protesta social en Colombia como instrumento popular para la reivindicación de los derechos de la ciudadanía; posteriormente, se describen las formas de criminalización de la protesta social desde el marco del Sistema Universal e

Interamericano de los Derechos Humanos en el derecho comparado latinoamericano; y por último, se señalan los delitos asociados a la protesta social en Colombia que han dado lugar a su criminalización.

1. Antecedentes históricos y fundamentos de la protesta social en Colombia como instrumento popular para la reivindicación de los derechos de la ciudadanía

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 de las Naciones Unidas (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 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (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 de las Naciones Unidas (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 de las Naciones Unidas (1966), en su artículo 21, destaca que este es un derecho que debe estar previsto en la ley; la Convención Americana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos (1969) establece en su artículo 15 que este es un derecho que se ejerce sin armas; y la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (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 de 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 de 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 de 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 de 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 de 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, Burbano (2018) afirma que 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 de 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 de 1966, en donde se establece en el artículo 19 que es un derecho que genera deberes y responsabilidades; en la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, en cuyo artículo 13 se señala que la libertad de pensamiento y expresión no debe estar sujeta 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 de la Organización de los Estados Americanos de 1948, en cuyo 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.

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, 1998).

La limitación de un derecho fundamental comprende una limitación jurídica que sólo puede darse mediante el sistema de fuentes; sobre ello, se señala 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 (Correa, 2003, 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 de 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 de 2017, por considerarse que violaban la reserva de ley estatutaria sobre derechos fundamentales establecida en los artículos 152 y 153 Superior.

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 de 2012, al discutirse la constitucionalidad del artículo 44 de la Ley 1453 de 2011, que agregó el artículo 353A a la Ley 599 de 2000, sobre obstrucción a vías públicas que afecten el orden público, dicha corporación declaró esta normativa executable, 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 el 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 de 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 de 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 de 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.

2. Formas de criminalización de la protesta social desde el marco del Sistema Universal e Interamericano de los Derechos Humanos en el derecho comparado latinoamericano

A pesar que la protesta social, como manifestación del derecho al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de expresión, a la libertad de opinión, a la libertad de reunión y a la libertad de locomoción, es un mecanismo de reivindicación de los derechos de la ciudadanía, paradójicamente en América Latina esta forma de expresión y de manifestación ha tenido una tendencia hacia su criminalización por parte de los Estados y ello se debe, en gran medida, a ciertos colectivos de ciudadanos, cuando recurren a la protesta, lo hacen a través de vías de hecho, lo que termina deslegitimándola y genera la activación del aparato estatal para reprimir las conductas violentas, en algunos casos con cierta tendencia delictiva, lo que termina generando que la protesta se criminalice.

Para comprender el panorama expuesto, es necesario realizar un acercamiento a las diferentes formas como se criminaliza la protesta en los distintos países de Latinoamérica, indiferentemente de la ideología que represente al gobierno de turno. Bertoni (2010) realiza una recopilación de diferentes autores que han abordado cómo en algunos países de Latinoamérica la protesta social se ha criminalizado.

En Argentina, según Zaffaroni (2010), el reconocimiento del derecho a la protesta social depende de la respuesta que se le dé al interrogante sobre si un Estado de Derecho puede o no aceptar reclamos a través de vías no institucionales; en dicho país, el derecho a

la protesta encuentra sustento tanto en la Constitución Política como en tratados internacionales y regionales de derechos humanos, pero a pesar de su licitud y de su reconocimiento como derecho, existen conductas ilícitas que son típicas y antijurídicas; es así como la protesta adopta la forma de un injusto, ya que “la justificación de necesidad se excluye en razón de que existían caminos institucionales viables y realmente idóneos para satisfacer las necesidades” (p. 13).

En el caso de Bolivia, plantean Rodríguez & Rojas (2010), la protesta social se criminaliza en el propio Código Penal boliviano, en donde ciertas manifestaciones hacen parte del listado de delitos que afectan la tranquilidad pública; la sanción prevista en esta norma se agrava si la instigación se da en contra de la seguridad del Estado, pero de igual forma comprende otros delitos afines, como es el caso de la apología pública de un delito, la organización criminal, el terrorismo y los desórdenes o perturbaciones públicas.

Llama la atención cómo en Bolivia se ha criminalizado la protesta, ya que las manifestaciones sociales hacen parte de la cotidianidad política, social y económica de esta nación; de hecho, ni siquiera durante el gobierno del presidente Evo Morales se alejó la intención de criminalizar este tipo de reuniones, a tal punto que en diversas ocasiones se hizo uso legítimo de la fuerza para controlarlas; sin embargo, en el periodo de los gobiernos militares (1970 a 1982) la visibilidad de las protestas fueron menores, ello por las censuras y las restricciones a las libertades civiles. A partir de 1982 hasta el año 2000 retorna la democracia al país y en 2006, con la asunción como presidente de Evo Morales, se modifica la Constitución y se reivindican una serie de derechos sociales y económicos que,

en parte, aplacaron los ánimos de manifestación del pueblo, pero estas luchas volvieron a encenderse porque nuevas necesidades surgían para la población boliviana.

En el caso de Colombia, de acuerdo con Uprimny & Sánchez (2010), la normatividad penal contempla una serie de tipos que pueden resultar riesgosos frente al derecho a la protesta social, sobre todo cuando esta clase de manifestaciones se tornan violentas; es así como el Código Penal colombiano (Ley 599 de 2000) contempla los delitos de asonada, el delito de terrorismo o delitos cometidos con fines terroristas y otros tipos penales que también comportan riesgos para la manifestación social (delito de violación de la libertad de trabajo y perturbación del servicio de transporte colectivo u oficial).

A lo anterior se suma que la criminalización de la protesta social en Colombia ha estado mediada por un aspecto bastante particular, y es la existencia de un conflicto armado interno que ha tenido su génesis en la conformación de organizaciones guerrilleras y de autodefensas, lo que ha traído consigo que se contemplen delitos como la rebelión y el concierto para delinquir, delitos que, en algunos casos, pueden imputarse en el marco de la protesta social, en la medida en que este tipo de movimientos muchas veces se encuentran infiltrados por este tipo de organizaciones criminales.

En Colombia, las protestas y movilizaciones que han tenido lugar, particularmente en los últimos dos años, se han caracterizado por estar impulsadas y promovidas por movimientos sociales, políticos, sindicales y opositores al gobierno de turno y apoyados por colectivos de trabajadores y grupos de estudiantes universitarios.

Los antecedentes recientes de estas movilizaciones en Colombia se logran evidenciar en la siguiente tabla:

Tabla 1. *Protestas y movilizaciones ciudadanas en Colombia entre 2020 y 2021*

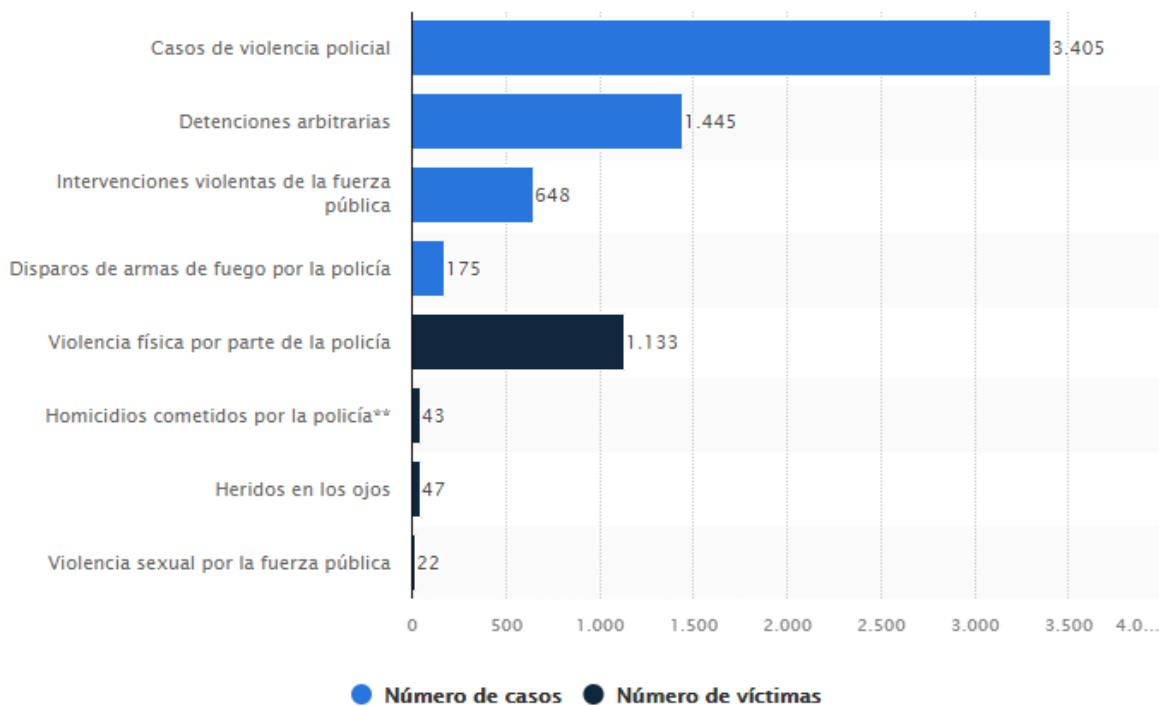
Fecha	Hechos
24 de marzo de 2020	Se presentaron disturbios de habitantes de los departamentos de Meta y Guaviare al no poder movilizarse debido al bloqueo de vías de comunicación a causa del confinamiento total.
6 de abril de 2020	Disturbios y manifestaciones en Bogotá, Medellín y Cali reclamando apoyo económico por los efectos de la cuarentena; las manifestaciones luego se convirtieron en saqueos.
15 de abril de 2020	Un grupo de médicos en Risaralda se manifestó por falta de equipamiento para atender enfermos con Covid-19 en los hospitales de la región.
15 de junio de 2020	Manifestación en Bogotá y ataques violentos al comercio y a estaciones del sistema público de transporte por causa de la cuarentena.
20 a 30 de noviembre de 2020	Las centrales obreras convocaron a nuevas protestas para rechazar la política económica y social del gobierno nacional.
20 de enero de 2021	Debido a los confinamientos y toques de queda en el país por la pandemia, se convocan protestas en varias ciudades del país.
24 de febrero de 2021	Manifestaciones estudiantiles para solicitar reformas a las

	políticas sociales del gobierno.
28 de abril de 2021	Comienzan las jornadas de marchas nacionales en contra del proyecto de reforma tributaria; aunque esta reforma se retiró del Congreso, las manifestaciones continuaron, sumándose un amplio e indeterminado listado de reclamaciones.
Mayo de 2021	Las protestas se recrudecen, especialmente en ciudades como Cali, Bogotá y Medellín.
15 de junio de 2021	El comité del paro suspende el llamado a la protesta; sin embargo, esta continúa por parte del colectivo denominado “Primera Línea”.
20 de julio de 2021	Protestas y movilizaciones por parte de estudiantes y la denominada “Primera Línea”.
Julio de 2021	La Comisión Interamericana de Derechos Humanos presenta una serie de observaciones y recomendaciones al gobierno nacional, luego de visita de trabajo realizada al país entre el 8 y el 10 de junio de 2021.

Fuente: elaboración propia a partir de BBC (2021).

Generalmente, este tipo de manifestaciones en Colombia dejan un sin número de víctimas mortales, personas afectadas y bienes públicos y privados destruidos por cuenta de los enfrentamientos entre fuerza pública, particularmente Policía Nacional y su escuadrón móvil antidisturbios -ESMAD-, y manifestantes. Las cifras no oficiales de estos enfrentamientos se ven reflejadas, en parte, en la siguiente gráfica:

Gráfica 1. *Casos de víctimas de violencia policial durante protestas en Colombia en 2021*



Fuente: Statista (2021).

Sin embargo, es de advertir que las anteriores cifras sólo reflejan las afectaciones exclusivamente sobre los manifestantes, ya que hay que tener en cuenta que la fuerza pública también ha sido objeto de ataques y afectaciones a través del uso de armas de fuego, bombas Molotov (bombas incendiarias), objetos contundentes, golpes, armas traumáticas, objetos cortopunzantes y otro tipo de instrumentos usados con fines bélicos no convencionales. A ello hay que sumar las afectaciones a los bienes de uso público, en particular a estaciones y vehículos de transporte masivo de pasajeros, así como también daños en bienes muebles e inmuebles de carácter privado de personas sin relación con la protesta o que simplemente mostraron su inconformidad con este tipo de manifestaciones.

En Chile, destaca Cox (2010), ha existido una fuerte represión de la protesta social; así, por ejemplo, en 2008 se aprehendieron un total de 17.673 personas por la comisión del delito de desórdenes públicos. En este país también ha existido un desarrollo constitucional en torno al derecho a la protesta social, derecho que en la nación austral se reconoce desde la óptica del derecho a la libertad de expresión y opinión (art. 19, num. 12 de la Constitución Política de Chile) y el derecho de reunión (art. 19, num. 13 de la Constitución Política de Chile).

Es importante tener en cuenta que en Chile, tal y como señala Cox (2010), el contexto histórico en el que se llevó a cabo la Constitución de 1980 correspondía a la era de la dictadura del general Augusto Pinochet; los comisionados para redactar la Constitución pusieron en evidencia las condiciones de desconfianza y hostilidad que se dieron durante la discusión de estos derechos, debido a los peligros que entrañaba para los intereses del régimen político del país de aquel entonces, existiendo una preocupación de que procurar amplias garantías para estos derechos podía dar lugar a que se produjesen graves alteraciones al orden público.

Llama la atención que en Chile el derecho a la protesta esté sustentado en una normativa que lo reglamenta: el Decreto 1086 de 1983 (ver Anexo A), que versa sobre reuniones públicas y que fue expedido durante la dictadura de Augusto Pinochet; en general, la norma contiene disposiciones para que cualquier persona que desee reunirse puede hacerlo de manera pacífica sin necesidad de un permiso de las autoridades, siempre que ello se lleve a cabo sin armas; en caso de que estas reuniones se lleven a cabo en plazas

o sitios de uso público, los organizadores deben informar a las autoridades para evitar que la misma sea impedida o disuelta y queda en potestad de los intendentes o gobernadores delimitar las calles y sitios en los que no se permitirán reuniones públicas.

De acuerdo con Martones (2021), este decreto ha tenido múltiples reparos por parte de diferentes doctrinantes, pues lesiona gravemente el derecho fundamental a la manifestación, ya que no se concibe cómo un reglamento emanado de un ministerio del ejecutivo pueda limitar el ejercicio de un derecho fundamental y faculte a los cuerpos de policía de Chile para ejercer controles sobre la protesta a través de medios disuasivos.

Esta criminalización del derecho a la protesta en Chile, afirman Dammert & Vergara (2020), ha procurado amplias atribuciones a la institución policial para el control de las manifestaciones, ello debido a la multiplicidad de situaciones de protesta en el espacio público que se han venido dando en el último par de décadas, factor que ha llevado a que el gobierno chileno adapte su marco legal, además de sus estrategias operativas y tácticas policiales, para prevenir enfrentamientos violentos entre policía y manifestantes, pero que, en caso de ser necesaria la intervención de la fuerza pública, su labor se ejerza en el marco de protocolos para el mantenimiento del orden público establecidos en 2014 y actualizados en 2021, los cuales se encuentran a cargo de los Carabineros de Chile.

En el caso de Ecuador, señala Salazar (2010) que la criminalización de las manifestaciones es persistente, pese a las promesas políticas de no perseguir este tipo de movilizaciones. Al igual que ocurre en otros países de la región, las normas penales ecuatorianas son empleadas para sancionar a quienes ejercen su derecho a expresarse en

manifestación pública y resulta preocupante que algunas de esas disposiciones convierten en un acto criminal la simple participación en la protesta, los cortes de ruta y los actos de desorden, inclusive si no están afectando bienes o la salud de las demás personas.

Es de recordar que en este país en 2001 fueron criminalizadas las manifestaciones en contra de la construcción de un oleoducto, lo mismo sucedió con un grupo de activistas en el año 2002, el cual se instaló en un bosque en donde se iba a construir un oleoducto de crudos pesados, aunque lo más llamativo fue lo ocurrido entre los años 2007 y 2008, cuando la Asamblea Nacional Constituyente asumió la facultad del congreso para conceder amnistías a personas que habían sido detenidas por manifestarse en protestas, lo cual fue celebrado por diferentes grupos de derechos humanos, aunque en realidad la Asamblea había asumido funciones que no eran de su competencia.

En México, señala Rábago (2010), en el marco de las protestas sociales se han cometido un importante número de delitos, sobre todo cuando la Fuerza Pública es llamada a disipar en contra de las movilizaciones; esto ha generado que haya ausencia de esclarecimiento de delitos cometidos en el marco de estas protestas en décadas pasadas, en donde se ha hecho uso de fuerza letal y armas de fuego para dispersar a los manifestantes, ocasionándose con ello la muerte de grandes grupos de personas. Se destaca, por ejemplo, lo sucedido en 2006 en la ciudad de Oaxaca, en donde un sindicato de trabajadores se tomó el centro de la ciudad y, al intervenir la policía, se produjeron heridas a varias personas; con el tiempo el conflicto comenzó a escalar y para el año 2007 ya había un saldo de 20 personas muertas, 366 detenidas y 381 lesionados.

En Nicaragua, según Valle (2010), el tema de la protesta social ha tenido unas particularidades bien específicas, pues con la llegada del socialismo al poder, con la presidencia de Daniel Ortega en el año 2006, se produjeron cambios fundamentales en la estructura del Estado, lo que ocasionó la oposición de determinados sectores sociales, fracturando la relación entre Estado y sociedad. Para 2009 y 2010 se comenzó una importante persecución por parte del Estado hacia los medios de comunicación críticos del gobierno, registrándose cerca de 30 incidentes en contra de comunicadores y medios; y con la aprobación del nuevo Código Penal se tipificaron una serie de delitos contra la libertad de expresión e información en este país, lo que dio mayores poderes al Estado para perseguir y judicializar a todos aquellos miembros de movimientos que sean contrarios al gobierno de Ortega.

Desde el año 2018, señala la Organización de Estados Americanos (2018), el gobierno de Ortega ha venido desarrollando una serie de ataques sistemáticos y hostigamientos en contra del clero, acciones que han sido condenadas por un importante número de países de la región (ver Anexo B), de ahí que desde el organismo internacional se presentó una resolución en la que se condenan estos hechos.

Recientemente, la Organización de Naciones Unidas (2022) expidió la Resolución 49/3 del 31 de marzo de 2022, en la que se condenó la violación de derechos humanos en Nicaragua, incluido Colombia, por las persecuciones en contra de la oposición y de la iglesia por parte del gobierno de Ortega, quien ha reprimido los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y de religión; la situación es tan aguda que el gobierno nicaragüense, en lo que va corrido de 2022, ha cancelado la personalidad jurídica de 1.112

organizaciones de derechos humanos, medios de comunicación y televisión e instituciones de la iglesia católica.

En Perú, destaca Gamarra (2010), la libertad de expresión y demás derechos y libertades conexos se han visto amenazados por la criminalización de la protesta social, ello al existir una fuerte represión penal de aquellas conductas que encajarían con delitos atentatorios contra el orden público. Hacia los años 2000, por ejemplo, el congreso expidió una serie de decretos que le otorgaron facultades legislativas al presidente; este, a su vez, expidió unas normativas que reprimían ostensiblemente el derecho a la libertad de expresión y le otorgaba mayores facultades a la Fuerza Pública para controlar protestas y manifestaciones, situación que originó un importante número de civiles heridos y fallecidos y la ocurrencia de mayores levantamientos sociales: en 2005 se registraron 73 protestas, en 2006 se presentaron 97 protestas, en 2007 se reportaron 78 conflictos, en 2008 escaló a 197 casos y en 2009 acontecieron 267 manifestaciones.

De acuerdo con Amnistía Internacional (2022), en el año 2020, en Perú se produjo un levantamiento social hacia el mes de noviembre, promovido principalmente por organizaciones sociales y sindicales; las protestas terminaron con la declaratoria de vacancia presidencial para el entonces presidente Martín Vizcarra; en 2021 nuevamente se presentaron manifestaciones motivadas por los resultados electorales en los que salió electo como presidente el sindicalista de izquierda Pedro Castillo; y en 2022 también han tenido lugar nuevas manifestaciones en contra del gobierno de Castillo, al demostrar falta de competencia y conocimientos para gobernar al país.

Finalmente, en Venezuela, señala Ayala (2010), la Constitución establece en su artículo 68 que todos los ciudadanos tienen derecho a manifestarse, siempre que este derecho se ejerza de manera pacífica y sin armas; la norma establece la prohibición del uso de armas de fuego y sustancias tóxicas para el control de las manifestaciones pacíficas, y aunque el texto constitucional se presume bastante garantista, esta figura ha sido de poca aplicación práctica, máxime si se tiene en cuenta que el Código Penal de este país contempla sanciones para tipos penales que no existen en otras esferas del derecho comparado latinoamericano, como es el caso de las ofensas en contra del presidente de la república, sancionables con pena de 6 a 36 meses de prisión, ofensas contra otras altas autoridades del Estado, castigable con penas de 3 a 15 meses de prisión, vilipendio contra las instituciones, sancionable con prisión de 15 días a 10 meses, además de otros delitos como la contravía a las leyes de desacato, el delito de impedimento del trabajo, delito de resistencia a la autoridad, delito de instigación pública a delinquir, delito de agavillamiento, delito de atentado contra la seguridad en las vías y delito de daños a las vías y obras públicas.

En Venezuela también se ha establecido la denominada Ley Orgánica de Seguridad de la Nación de 2002, la cual contempla que cualquier actividad que genere alteración en las zonas de seguridad será penada con prisión de 5 a 10 años; igualmente se contempla la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios de 2010, que impone una pena de prisión de 6 a 10 años a quienes impidan o alteren actividades de producción, fabricación, importación, transporte y distribución de bienes y servicios.

De acuerdo con Agencia de la ONU para los Refugiados -ACNUR- (2021), en 2017 tuvo lugar en Venezuela uno de los más importantes levantamientos de la ciudadanía en contra del gobierno del presidente Nicolás Maduro a causa de la crisis institucional y de la situación de hiperinflación que sufría el país; para dispersar estas manifestaciones se izo un uso generalizado y sistematizado de fuerza excesiva por parte de los cuerpos de seguridad, en donde, incluso, hubo presencia de francotiradores y se evidenció el accionar de colectivos armados promovidos por el gobierno, quienes dejaron un saldo de 31 homicidios; en 2019 tuvieron nuevamente lugar una serie de manifestaciones, las cuales se extendieron hasta el año 2020, en donde se presentaron enfrentamientos entre manifestantes y policiales, observándose en este caso deserciones por parte de activos de la Fuerza Pública, quienes escaparon hacia Brasil y Colombia a causa de las protestas.

Como puede verse, el estallido y la protesta social no es propio ni único de Colombia; de hecho, es una situación que se viene replicando en varios países del mundo, indistintamente de su inclinación socio-política.

3. Delitos asociados a la protesta social en Colombia que han dado lugar a su criminalización

La evolución que ha tenido el tratamiento de la protesta social en el marco jurídico colombiano se ha dado de la mano de su criminalización, lo cual ha tenido como resultado sólo intentos sistemáticos de constitucionalización, los cuales no han logrado prosperar, ello debido a que han tenido una importante tendencia hacia la penalización de este derecho, lo que riñe con su reconocimiento como derecho fundamental.

De acuerdo con Valderrama (2019), el propósito de la protesta en Colombia no se da bajo intenciones negativas, ni se presenta taxativamente como una práctica violenta: “sus fines no han sido otros que exigir del gobierno buenas administraciones y la satisfacción, protección y ampliación de los derechos ciudadanos” (p. 18); por tanto, se constituye un sinsentido relacionar el derecho a la protesta con tipos penales como el delito de ultraje a la bandera, la asonada, perturbación en servicio de transporte público, obstrucción de vías, entre otros.

Precisamente, en Colombia se han realizado intentos, algunos fallidos, por regular el derecho a la protesta; de hecho, esos intentos pueden catalogarse como tardíos, ya que han pasado tres décadas desde el nacimiento de la Constitución Política de 1991 y, a la fecha, Colombia no cuenta con una ley estatutaria que regule el derecho a la manifestación pacífica, esto es, el derecho a la protesta.

Un intento de regulación en Colombia de este derecho se dio precisamente a través de la Ley 1801 de 2016, mediante la cual se dictó el actual Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Allí, en un amplio articulado, se establecieron disposiciones relacionadas con el derecho de reunión o manifestaciones públicas o pacíficas en el espacio público (arts. 47, 48, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58 y 59); sin embargo, todas estas disposiciones fueron declaradas inexequibles por la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-223 de 2017, bajo el argumento principal que, por tratarse de un derecho fundamental, este debería regularse mediante una ley estatutaria y no bajo una ley ordinaria.

Otro lineamiento normativo en Colombia frente al derecho a la protesta corresponde a la Directiva 008 de 2016, expedida por la Fiscalía General de la Nación, que establece una serie de directrices que deben seguirse frente a los delitos en que se puede incurrir en el marco de una protesta social; se señala de manera expresa que la protesta pacífica no puede ser objeto de investigación penal, ni que las molestias e inconformidades producto de este tipo de manifestaciones se constituyen en una conducta punible; sin embargo, se aclara que si en el marco de una de estas manifestaciones se lesiona o se pone en peligro a las personas o se dañan gravemente los bienes públicos o privados, es posible la persecución penal de estos actos, máxime si van acompañados de apologías al genocidio, amenazas, actos de racismo o discriminación y hostigamiento por razones de religión, raza o ideología política.

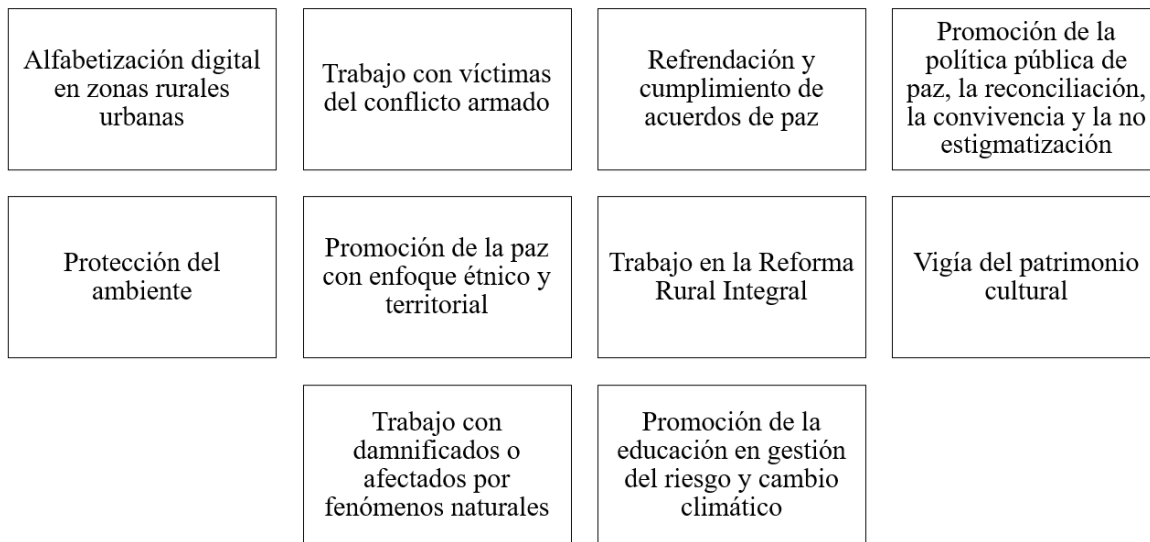
En 2018, el Ministerio del Interior de Colombia expidió la Resolución 1190, a través de la cual se adoptó un protocolo para la coordinación y acciones de respeto y garantía a la protesta pacífica; esta normativa se constituye en un instrumento a través del cual se crean unas mesas de seguimiento a cualquier manifestación social, así como un

puesto de mando unificado para atender los escenarios asociados a la protesta pacífica; también dispuso la creación de una comisión de verificación de la sociedad civil y un protocolo para la atención de aquellas protestas que cuentan con un anuncio previo o que surgen de manera espontánea.

Recientemente, también el Ministerio del Interior colombiano expidió el Decreto 003 de 2021, mediante el cual se creó un “Estatuto de reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del Estado y protección del derecho a la protesta pacífica ciudadana”, normativa que busca dar primacía al diálogo y a la mediación, así como a las acciones preventivas con mesas nacionales de evaluación en donde se determinen las condiciones en las cuales se puede establecer la intervención de la fuerza pública, particularmente de la Policía Nacional y de su Escuadrón Móvil Antidisturbios -ESMAD-.

En el actual gobierno del presidente Gustavo Petro, se dictó precisamente la Ley 2272 de 2022, que contiene la denominada Política de “paz total” del Estado, en donde además se crea el servicio social para la paz, que es una especie de transformación del servicio militar obligatorio, pero ahora con propósitos sociales, es decir, se trata de una alternativa al servicio militar, el cual se puede desarrollar en cualquiera de sus once modalidades, las cuales se identifican en la siguiente figura:

Figura 1. *Modalidades del servicio social para la paz*



Fuente: elaboración propia a partir del artículo 11 de la Ley 2272 de 2022.

La figura de los gestores sociales que hoy en día se han denominado como gestores de paz fue reglamentada a través del Decreto 2422 de 2022, normativa que abre las puertas para que los jóvenes de la denominada “primera línea” que fueron capturados por cometer ciertos delitos en el marco de las protestas de 2021, recobran la libertad tras encontrarse detenidos por estos delitos y se convirtieran en gestores de paz.

Pero lo cierto es que estas normas han sido generadoras de descontento y debate, por cuanto las personas capturadas y vinculadas a procesos penales se encuentran judicializadas no precisamente por ser promotores del derecho a la protesta o ejercer su derecho de reunión, manifestación y libre asociación, sino porque incurrieron en delitos que se dieron durante manifestaciones violentas; de hecho, algunos de los detenidos ya han sido enjuiciados y condenados por delitos como secuestro, tortura, lesiones personales, asonada,

perturbación en servicio de transporte público, entre otros, lo cual claramente no tiene nada que ver con el ejercicio del derecho a la protesta.

Lo problemático del asunto radica en que, en Colombia, pareciera no diferenciarse bien la línea que existe entre el ejercicio del derecho a la protesta y la comisión de ciertos delitos y ello se debe a una interpretación errada y, por demás, acomodada de los alcances y límites de este derecho, desde el cual se deben distinguir de manera precisa que no se trata de un derecho absoluto, ni ilimitado y que, por ende, no legitima una libertad de expresión arbitraria ni tampoco faculta a quien lo ejerce a actuar por fuera del marco de la ley como forma de manifestación de su inconformismo.

En Colombia, y en gran parte de Latinoamérica, esta es una confusión generalizada, pues muchos manifestantes, al ejercer su derecho a la protesta, efectivamente lo hacen con propósitos y actuaciones pacíficas, pero con el pasar de las horas los ánimos comienzan a caldearse y muchos se ven avocados a actuaciones que son claramente delictivas: se vandaliza el transporte público, se llevan a cabo asonadas en contra de bienes públicos y privados, se destruyen oficinas del gobierno, se ataca indiscriminadamente a la fuerza pública, se obstruyen vías, se impide la movilización libre de quienes no hacen parte de la protesta, se cometen hurtos en contra en el comercio, se hace uso de material explosivo e inflamable no convencional para atacar a la fuerza pública y las estaciones de policía, se realizan retenciones, pesquisas y requisas ilegales a personas que puedan ser señaladas como infiltradas o que presuntamente hacen parte de la fuerza pública, etc.

Todas estas acciones, a su vez, terminan generando repercusiones en toda la ciudadanía: por ejemplo, si se impide el transporte de mercancías, ello conlleva al desabastecimiento de productos de primera necesidad y, debido a la escasez que ello genera, se da un fenómeno inflacionario que encarece el costo de vida; en algunos casos, al impedirse el tránsito vial, los vehículos de emergencia no pueden atender llamadas de auxilio, lo que conlleva a que mueran pacientes que son trasladados en ambulancias o que los servicios de urgencia, bomberos y defensa civil no se puedan trasladar para atender alguna emergencia o incidente.

Todo esto se trata de un círculo vicioso en el que, por un lado, se hace posible y necesario reconocer la protesta como un derecho legítimo, constitucional y fundamental, pero quienes hacen un uso desmedido de este derecho lo terminan deslegitimando, lo que hace necesaria la activación del aparato estatal y judicial para actuar legítimamente y detener la comisión de ciertos delitos que claramente no hacen parte del ámbito legal de la protesta en Colombia.

Conclusiones

Según los antecedentes históricos y fundamentos de la protesta social en Colombia, es posible establecer que ha sido un instrumento popular para la reivindicación de los derechos de la ciudadanía; de hecho, la protesta en sí misma, en sus múltiples manifestaciones, permitió la configuración de la Constitución Política de 1991 y posteriormente una mayor visibilización de los derechos que han quedado plasmados en el texto Superior; es más, ningún gobierno ha estado exento de manifestaciones sociales y, por ende, se han visto avocados a actuar con el propósito de mejorar las condiciones que están generando un descontento en la ciudadanía, aspecto que reivindica la existencia de un Estado Social de Derecho en donde se le reconoce a la población mecanismos para exigir acciones urgentes de sus gobernantes.

Existen distintas formas de criminalización de la protesta social desde el marco del Sistema Universal e Interamericano de los Derechos Humanos en el derecho comparado latinoamericano, es decir, no sólo en Colombia se ha criminalizado la protesta social, sino también en otros países de la región; lo problemático del asunto es que dicha criminalización debe interpretarse, no como una intención caprichosa de los gobernantes y del aparato judicial por perseguir la protesta, sino que responde a una necesidad imperiosa de la ley de procurar una respuesta jurídica a aquellas situaciones que se salen del marco de la legitimidad de la protesta.

Finalmente, es de destacar que es necesario reconocer los alcances y límites del ejercicio del derecho a la protesta en Colombia, pues no se trata de un derecho absoluto, menos aún de un derecho máximo, pleno o principal; este derecho se debe ejercer en el marco de la ponderación, es decir, de tal forma que no se trasgredan otros derechos, que la manifestación sea pacífica y no se torne violenta y que verdaderamente represente un interés real, producto de una necesidad de la sociedad; de no cumplirse estos criterios, claramente se estaría ante un delito y no ante la criminalización de la protesta, más aun si se tiene en cuenta que en los últimos años este derecho ha sido instrumentalizado bajo fines políticos, lo que ha dado lugar a que los manifestantes que marchan pacíficamente por ciertas causas al final terminen luchando violentamente y a través de vías de hecho por causas políticas.

Bibliografía

- Agencia de la ONU para los Refugiados -ACNUR-. (2021). *Situación de Venezuela*.
<https://www.acnur.org/situacion-en-venezuela.html>
- Amnistía Internacional. (2022). *Informe anual 2021-2022. Perú. Los derechos humanos golpeados en la pandemia*. <https://amnistia.org.pe/descargar/InformeAnual2021-2022.pdf>
- Ayala C., C. (2010). Venezuela: la criminalización de la protesta en Venezuela. En E. Bertoni (Comp.), *¿Es legítima la criminalización de la protesta social? Derecho Penal y Libertad de Expresión en América Latina* (pp. 209-234). Universidad de Palermo.
- BBC. (2021). *Protestas en Colombia*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-57896658>
- Bertoni, E. (2010). *¿Es legítima la criminalización de la protesta social? Derecho Penal y Libertad de Expresión en América Latina*. Universidad de Palermo.
- Blanco M., F. (2021). *El socavamiento del derecho a la protesta social en Colombia, a través de su regulación restrictiva y de la represión sustentada en el miedo*. Universidad Nacional de Colombia.

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).

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (1948). *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*.

<https://www.oas.org/es/cidh/mandato/basicos/declaracion.asp>

Congreso de la República. (2000, 24 de julio). *Por la cual se expide el Código Penal [Ley 599 de 2000]*. DO: 44.097.

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.

Congreso de la República. (2022, 4 de noviembre). *Por medio de la cual se modifica adiciona y prorroga la ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de paz de Estado, se crea el servicio social para la paz, y se dictan otras disposiciones [Ley 2272 de 2022]*. DO: 52.208.

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

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, 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 Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. (2020, 22 de septiembre). *Radicado 11001-22-03-000-2019-02527-01* [MP. Luis Armando Tolosa Villabona].

Cox F. (2010). Chile: criminalización de la protesta social: “no tiene derecho a reunirse donde le plazca”. En E. Bertoni (Comp.), *¿Es legítima la criminalización de la protesta social? Derecho Penal y Libertad de Expresión en América Latina* (pp. 75-100). Universidad de Palermo.

Dammert, L., & Vergara, E. (2020). *Orden público para el nuevo Chile*. Friedrich Ebert Stiftung.

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>

Gamarra H., R. (2010). Perú: libertas de expresión y criminalización de la protesta social. En E. Bertoni (Comp.), *¿Es legítima la criminalización de la protesta social? Derecho Penal y Libertad de Expresión en América Latina* (pp. 183-208). Universidad de Palermo.

Martones, E. (2021). *Derecho a la protesta y orden público en Chile: análisis normativo y jurisprudencial desde la perspectiva de los Derechos Humanos*. Universidad de Chile.

Ministerio del Interior de Chile. (1983, 15 de septiembre). *Sobre reuniones públicas*. [Decreto 1086 de 1983]. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=16783>

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.

Murillo R., J. (2020). *La criminalización de la protesta social en Colombia. Un pliego de inconstitucionalidades e imprecisiones*. Universidad Santo Tomás.

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 Estados Americanos. (2018). *OEA condena violencia en Nicaragua y llama al gobierno a acordar un calendario electoral*.

https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-048/18

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

[32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm)

Organización de Naciones Unidas. (2022). *Nicaragua: la Oficina Regional de la ONU para los Derechos Humanos condena el allanamiento de las dependencias del obispo de Matagalpa.*

<https://news.un.org/es/story/2022/08/1513232#:~:text=La%20Oficina%20de%20la%20Alta,aprehensi%C3%B3n%20del%20Obispo%20de%20esa>

Presidencia de la República. (2022, 9 de diciembre). *Por medio del cual se crea la Comisión intersectorial para la Promoción de la Paz, la Reconciliación y la Participación Ciudadana [Decreto 2422 de 2022].* DO: s.i.

Rábago D., M. (2010). México: la criminalización de la protesta social como forma de restricción de la libertad de expresión en México: movimientos sociales en el centro de la llamada “Lucha contra la delincuencia organizada”. En E. Bertoni (Comp.), *¿Es legítima la criminalización de la protesta social? Derecho Penal y Libertad de Expresión en América Latina* (pp. 145-162). Universidad de Palermo.

Rodríguez V., E., & Rojas T., F. (2010). Bolivia: criminalización y derecho a la protesta. En E. Bertoni (Comp.), *¿Es legítima la criminalización de la protesta social? Derecho Penal y Libertad de Expresión en América Latina* (pp. 17-46). Universidad de Palermo.

Salazar M., D. (2010). Ecuador: el derecho a la protesta social en Ecuador. La criminalización de los manifestantes persiste pese a las amnistías. En E. Bertoni

(Comp.), *¿Es legítima la criminalización de la protesta social? Derecho Penal y Libertad de Expresión en América Latina* (pp. 101-144). Universidad de Palermo.

Soto S., G. (2017). *Estigmatización de la protesta social en Colombia*. Universidad Cooperativa de Colombia.

Statista. (2021). *Número de incidentes y víctimas de violencia policial en las manifestaciones en Colombia del 28 de abril al 27 de mayo de 2021*.
<https://es.statista.com/estadisticas/1233820/numero-casos-victimas-violencia-policial-protestas-colombia/>

Uprimny R., & Sánchez D., L. (2010). Colombia: derecho penal y protesta social. En E. Bertoni (Comp.), *¿Es legítima la criminalización de la protesta social? Derecho Penal y Libertad de Expresión en América Latina* (47-74). Universidad de Palermo.

Valderrama I., K. (2019). *La criminalización de la protesta como expresión del derecho penal del enemigo en Colombia*. Universidad Libre.

Valle O., D. (2010). Nicaragua: criminalización de la protesta social en Nicaragua como forma de restricción de la libertad de expresión. En E. Bertoni (Comp.), *¿Es legítima la criminalización de la protesta social? Derecho Penal y Libertad de Expresión en América Latina* (pp. 163-182). Universidad de Palermo.

Zaffaroni, E. (2010). Argentina: derecho penal y protesta social. En E. Bertoni (Comp.),
*¿Es legítima la criminalización de la protesta social? Derecho Penal y Libertad de
Expresión en América Latina* (pp. 1-16). Universidad de Palermo.

Anexos

Anexo A. Decreto 1086 de 1983, sobre reuniones públicas en Chile

DECRETO SUPREMO N° 1086
MINISTERIO INTERIOR
16/09/1983
REUNIONES PÚBLICAS.

Art. 1 Las personas que deseen reunirse podrán hacerlo pacíficamente, sin permiso previo de la autoridad, siempre que ello sea sin armas.

Art.2 Para las reuniones en plazas, calles y otros lugares de uso público regirán las siguientes disposiciones

- a) Los organizadores de toda reunión o manifestación pública deben dar aviso con dos días hábiles de anticipación, a lo menos, al Intendente o Gobernador respectivo. Las Fuerzas de Orden y Seguridad Públicas pueden impedir o disolver cualquier manifestación que no haya sido avisada dentro del plazo fijado y con los requisitos de la letra b).
- b) El aviso indicado deberá ser por escrito y firmado por los organizadores de la reunión con indicación de su domicilio, profesión y número de cédula identidad. Deberá expresar quienes organizan dicha reunión, que objeto tiene, donde se iniciará, cual será su recorrido, donde se hará uso de la palabra, que oradores lo harán y donde se disolverá la manifestación.
- c) El Intendente o Gobernador en su caso pueden no autorizar la reuniones o desfiles en las calles de circulación intensa y en las calles en que perturben el tránsito público.
- d) Iguales facultad tendrán respecto de reuniones que se efectúen en las plazas y paseos en las horas que se ocupen habitualmente para el esparcimiento o descanso de la población y de aquellas que se celebren en los parques, plazas, jardines y avenidas con sectores plantados.
- e) Si llegare a realizarse alguna reunión que infrinja las anteriores disposiciones, podrá ser disuelta por las fuerzas de Fuerzas de Orden y Seguridad Públicas.
- f) Se considera que las reuniones se verifican con armas cuando los concurrentes lleven palos, bastones, fierros, herramientas, barras metálicas, cadenas y en general cualquier elemento de naturaleza semejante. En tal caso las Fuerzas de Orden y Seguridad Públicas ordenarán a los portadores entregar esos utensilios, y si se niegan o se producen situaciones de hecho la manifestación se disolverá.

Art.3 Los Intendentes o Gobernadores quedan facultados para designar por medio de una resolución, las calles o sitios en que no se permiten reuniones públicas de acuerdo a lo prescrito en las letras c) y d) del art.2.

Anexo B. *Resolución aprobada por la OEA en la que se condena la violencia en Nicaragua*

CONSEJO PERMANENTE



OEA/Ser.G
CP/RES. 1108 (2172/18) rev. 1
19 julio 2018
Original: inglés/español

CP/RES. 1108 (2172/18)

LA SITUACIÓN EN NICARAGUA^{1/}

(Aprobada por el Consejo Permanente en la sesión extraordinaria celebrada el 18 de julio de 2018)

EL CONSEJO PERMANENTE DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS,

TENIENDO EN CUENTA los principios consagrados en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, la Carta Democrática Interamericana y en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, de los cuales Nicaragua es Estado parte;

REAFIRMANDO la declaración AG/DEC. 97 (XLVIII-O/18) aprobada por la Asamblea General de la OEA el 5 de junio de 2018;

TOMANDO NOTA de la Declaración Especial sobre Nicaragua, del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), del 30 de junio de 2018;

OBSERVANDO con gran preocupación la situación confirmada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el informe final sobre su visita a Nicaragua, realizada del 17 al 21 de mayo de 2018, titulado “Graves violaciones de derechos humanos en el marco de las protestas sociales en Nicaragua”, presentado al Consejo Permanente el 22 de junio y el 11 de julio de 2018,

RESUELVE:

1. Reiterar su enérgica condena y su grave preocupación por todos los actos de violencia, represión, violaciones de derechos humanos y abusos, incluyendo aquellos cometidos por la policía, grupos parapoliciales y otros actores contra el pueblo de Nicaragua, según lo documentado por la CIDH, y alentar a que se proceda a identificar a los responsables, a través de los procedimientos legales correspondientes y exigir el desmantelamiento de los grupos parapoliciales.

^{1/} La República Bolivariana de Venezuela rechaza este acto violatorio de la Carta de la OEA y del Derecho Internacional, al negar el principio de no intervención y excluir deliberadamente de las ...

- 2 -

2. Condenar, asimismo, los ataques contra el clero, el hostigamiento a los obispos católicos que participan en el Diálogo Nacional, y los actos de violencia en la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua (UNAN), la sede de Caritas, y otros manifestantes pacíficos.

3. Urgir al Gobierno de Nicaragua y a todas las partes a que participen activamente y de buena fe en el Diálogo Nacional, como un mecanismo para generar soluciones pacíficas y sostenibles a la situación que se registra en Nicaragua y el fortalecimiento de la democracia en ese país.

4. Exhortar al Gobierno de Nicaragua a que considere todas las opciones para lograr este objetivo, que colabore para la efectiva implementación de los esfuerzos tendientes a fortalecer las instituciones democráticas en Nicaragua a través de la implementación de las recomendaciones de la Misión de Observación Electoral de la OEA, y que apoye un calendario electoral acordado conjuntamente en el contexto del proceso de Diálogo Nacional.

5. Apoyar al recientemente establecido Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) para investigar los actos de violencia que han tenido lugar en el país, como lo documentó la CIDH, así como al Mecanismo Especial de Seguimiento para Nicaragua (MESENI) y la iniciativa para fortalecer las instituciones democráticas ofrecida por la Secretaría General de la OEA, y urgir al gobierno de Nicaragua que brinde las condiciones necesarias para el cumplimiento de sus tareas.

6. Reiterar la disposición del Consejo Permanente para colaborar y considerar otras medidas y mecanismos que estime apropiados, en búsqueda de una solución pacífica a la situación que enfrenta Nicaragua, de conformidad con la normativa de la Organización.

7. Invitar a la CIDH a que continúe manteniendo informado al Consejo Permanente sobre el funcionamiento de los mecanismos específicamente establecidos por la CIDH para monitorear la situación de los derechos humanos en Nicaragua y el seguimiento de la implementación de las recomendaciones contenidas en el informe de la CIDH.

8. Solicitar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y al Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO), al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Unión Europea que acompañen las labores de la Comisión de Verificación y Seguridad.

- 3 -

NOTA DE PÍE DE PÁGINA

1/... negociaciones al Estado Miembro concernido. En tal sentido, reitera los planteamientos realizados durante la sesión extraordinaria del Consejo Permanente:

1. Nuestro primer deber es lamentar la dolorosa pérdida de vidas ocurridas en Nicaragua y solidarizarnos con las familias de las víctimas, así como con todo el pueblo y Gobierno de ese hermano país.
2. Nicaragua está sufriendo una ola de violencia terrorista cuyo único fin es el golpe de Estado contra un gobierno legítimo, democrático y constitucional.
3. En Nicaragua, minorías violentas, altamente organizadas financiadas desde el exterior y movilizadas por una ideología del odio, han actuado de un modo cruel y bárbarico, asesinando, torturando y quemando ciudadanos inocentes. Han secuestrado a centenares de nicaragüenses, han incendiado a estaciones de radio, edificios públicos, viviendas familiares y pequeños comercios.
4. Estas atrocidades, condenadas en cualquier parte del mundo, son ignoradas deliberadamente con el interés de negar el imperativo legal, moral y humano de las autoridades nicaragüenses para defender los derechos fundamentales de las mayorías inocentes.
5. La Constitución de la República de Nicaragua establece en el artículo 148 que “el Presidente y Vicepresidente ejercerán sus funciones por el periodo de cinco años, que se contarán a partir de su toma de posesión el día diez de enero del año siguiente de la elección”.
6. El Presidente Daniel Ortega tomó posesión el 10 de enero de 2017, es decir, no han transcurrido dos años de los cinco de su periodo constitucional.
7. Siendo esto así, ¿como es posible que desde el Consejo Permanente se pretenda imponer una resolución que cambie la Constitución de Nicaragua y desconozca el período constitucional del Presidente Ortega? ¿Qué autoridad tiene este Consejo para cambiar la Constitución de Nicaragua? Ninguna.
8. ¿Cómo es posible que el Consejo Permanente viole la Carta Democrática Interamericana proponiendo la alteración del orden constitucional que impediría el logro de la paz en Nicaragua? El resultado de alterar la Constitución para debilitar al Presidente Ortega solo sirve para promover desde el exterior la violencia terrorista. Es absurdo y violatorio de la Carta de la OEA, que se pretenda usar al Consejo Permanente para cambiar al gobierno constitucional de Nicaragua.
9. El Gobierno de EEUU nunca ha reconocido la victoria democrática del Presidente Daniel Ortega. Cuando el Presidente Ortega fue electo en noviembre de 2016, el Departamento de Estado emitió un comunicado llamándola una “elección fraudulenta”. Por años, el Gobierno de EEUU ha hecho grandes esfuerzos públicos para cambiar al Gobierno constitucional de Nicaragua y así lo ha dicho recurrentemente en el Congreso norteamericano.

- 4 -

10. El presupuesto de EEUU, en este momento, autoriza la entrega de millones de dólares para el financiamiento de los grupos de oposición en Nicaragua y la Representante de la USAID en el Congreso de EEUU reconoció que todo el aparato opositor de Nicaragua estaba financiado por la USAID.
11. El Embajador de EEUU ante la OEA reconoció en el Congreso que el objetivo de su gobierno en Nicaragua era el de lograr elecciones anticipadas. Todo lo que está haciendo este Consejo Permanente es promover la política norteamericana de cambio de gobierno en la región, una política ilegal que viola el espíritu de la OEA, que viola la propia Carta Democrática Interamericana, y por esa razón esta resolución no puede ser aceptada y tiene que ser rechazada.
12. La resolución usa un falso argumento, trata de poner toda la violencia en el lado del gobierno nicaragüense, tratando de criminalizar las acciones de defensa del orden público y la paz de la nación, y al mismo tiempo, ignora deliberadamente todos los actos de violencia terrorista que tienen carácter insurreccional.
13. Para finalizar se debe enfatizar que la solución en Nicaragua la tienen los nicaragüenses con el diálogo y sus instituciones y que toda presión externa que viole su soberanía debe cesar de inmediato.