

# El derecho a la protesta social: reflexiones sobre la necesidad de un criterio consecuencialista en el marco de la revisión jurisprudencial sobre la materia

THE RIGHT OF SOCIAL PROTEST: REFLECTIONS ON THE NEED FOR A CONSEQUENTIALIST CRITERION IN THE CONTEXT OF THE JURISPRUDENTIAL REVIEW ON THE SUBJECT

JUAN CAMILO ROJAS<sup>1</sup>

## RESUMEN

El presente artículo busca analizar la tirantez producida entre el desarrollo del derecho constitucional a la protesta social –*reunión pacífica, artículo 37 de la Constitución Política*

\* DOI: <https://doi.org/10.18601/01236458.n58.09>

1 Abogado egresado de la Universidad de La Sabana, doctor en Análisis económico del Derecho y Magister en Análisis económico del Derecho y Políticas Públicas por la Universidad de Salamanca (España), magíster en Derecho del ISDE y especialista en Derecho Comercial. Ha sido profesor de cátedra de las asignaturas Fundamentos de Derecho Comercial y de la Empresa en la Universidad de La Sabana, Hacienda Pública en la Universidad Sergio Arboleda y de Análisis Económico del Contrato en la Maestría de Derecho contractual de la Universidad Santo Tomas.

En el ámbito profesional, se ha desempeñado como asesor externo de los ministerios de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones, Comercio, Industria y Turismo; Hacienda y Crédito Público, y Relaciones Exteriores, así como de la Federación Nacional de Departamentos (FND), Unidad de Pensión y Parafiscales (UGPP) e IPSE, y como director jurídico de los patrimonios autónomos Procolombia y Fondo Nacional del Turismo (Fontur), y secretario general de iNNpulsa Colombia, entre otros cargos del sector público.

En el sector privado se ha desempeñado en asesoría legal contractual, societaria y actualmente es el director ejecutivo de la Cámara de Bebidas de la ANDI.

Correo electrónico: [camilor99@hotmail.com](mailto:camilor99@hotmail.com)

(1991) – y los derechos de las personas que no participan en ella. El artículo describe y analiza la línea jurisprudencial existente sobre la materia y presenta algunos comentarios guiados por el análisis económico del derecho y los métodos de interpretación constitucional.

**Palabras clave:** protesta social, reunión pacífica, derechos fundamentales.

## ABSTRACT

This article seeks to analyze the tension produced between the development of the constitutional right to social protest –peaceful assembly, article 37 of the Political Constitution of Colombia (1991)– and the rights of people who do not participate in it. The article describes and analyzes the existing jurisprudential line on the matter and also presents some comments guided by the economic analysis of law and the methods of constitutional interpretation.

**Keywords:** Social protest, peaceful reunion, fundamental rights.

## INTRODUCCIÓN

En la actual consolidación del Estado Social de Derecho, aunado a una creciente conciencia y valor social de los derechos políticos de los ciudadanos, resulta cada vez más frecuente la realización de movilizaciones y protestas sociales como parte, se quiera reconocer o no, del proceso político de cualquier democracia que proteja los espacios de libertad (Norris, 2002) por encima incluso de las formas tradicionales de participación política: participación electoral, militancia partidista, involucramiento en campañas, etc.

A la luz de lo anterior, podemos afirmar que la protesta social<sup>2</sup> tiene como objetivo principal fungir como un mecanismo de expresión con diferentes propósitos<sup>3</sup> que, por lo general, no se enmarcan dentro de los cauces institucionales o “convencionales” de expresión social con impacto político, pudiendo ubicarse dentro del espectro de participación política no convencional (Valencia, 1990). Lo previo implica que los movimientos sociales y la protesta no tienen su reconocimiento exclusivo en la ley, de

- 2 Dentro del género de protesta social podemos encontrar tanto a la protesta autorizada y organizada como a los boicots, las manifestaciones no autorizadas, la ocupación de edificios o vías de comunicación, entre otras.
- 3 En la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos del año 2010 “Una agenda hemisférica para la defensa de la libertad de expresión”, sobre la libertad de expresión y su significancia como mecanismo de participación política se resalta que: “La protesta social es una de las formas colectivas más eficaces de expresión. Pero incluso, en algunas circunstancias resulta ser también la única forma a través de la cual ciertos grupos pueden ser escuchados. En efecto, cuando se está frente a marcos institucionales que no favorecen la participación, o frente a serias barreras de acceso a formas más tradicionales de comunicación de masas, la protesta pública parece ser el único medio que realmente permite que sectores tradicionalmente discriminados o marginados del debate público puedan lograr que su punto de vista resulte escuchado y valorado” (Botero, 2010, p. 24).

manera que no se restringen necesariamente a los límites legales para realizarse, pudiendo generar tensiones jurídicas y políticas por su realización, específicamente sobre la eventual afectación en el disfrute de derechos particulares o colectivos (Fernández y Rojas-Tejada, 2003), por parte de quienes no participan de esta expresión colectiva.

La evidente importancia que ha suscitado la expresión social colectiva ha llevado a que diferentes disciplinas aborden su estudio y su comprensión integral, tales como: la sociología, la economía y la psicología, buscando desentrañar su naturaleza y sus causas. En esta realidad se ha intentado dar respuestas causalistas sobre este tipo de expresión colectiva y organizada, a través de diferentes teorías explicativas de la vinculación del individuo en el conjunto social que se manifiesta, tales como: la Teoría de la Sociedad de las Masas, en donde la protesta social es una respuesta irracional de la dimensión colectiva del ser humano fruto de un estado de caos público (Le Bon, 2005). En contraste, la Teoría de la Elección Racional supone que la participación social es producto de un cálculo racional, en que las personas calculan –inconscientemente– los costos y beneficios de involucrarse en una causa común, y deciden comprometerse con ella si los beneficios que obtienen con esta conducta son mayores que los costos que implica participar (tiempo, dinero, riesgos, entre otros)<sup>4</sup>.

Por el lado de la psicología han surgido teorías de amplia aceptación, entre las que se rescata el Modelo de Identidad Social Movilizada (MISM)<sup>5</sup> y el Modelo de Motivos Psicosociales (MMP)<sup>6</sup>, teorías que se estructuran en torno a la identidad reflejada del individuo sobre lo colectivo y de esta forma, su aceptación y conocimiento lo impulsan actuar bajo parámetros de visión colectiva y adopción de visiones grupales.

En esta agrupación de teorías subyace un elemento común desde los efectos y no desde las causas, que variarán de acuerdo con el enfoque disciplinar empleado, en

- 4 Esta breve concreción es de la Teoría de la Elección Racional, la cual es un producto de la incorporación del análisis económico a la acción social. Al final se trata de modelizar los modelos de comportamiento social o político a través de la microeconomía, es decir, se parte de individuos aislados con unas determinadas dotaciones en recursos y una capacidad para tomar decisiones que optimizan su utilidad o su beneficio, asumiendo que su elección es informada y racional se decantarán por la opción más eficiente. En el caso del comportamiento político se supone, por ejemplo, que las decisiones individuales –participación de protestas o el voto– se realizan de forma racional en consideración de las opciones disponibles, calculando cada uno lo que puede obtener de su decisión individual a fin de favorecer sus propios intereses. Al efecto se pueden consultar los trabajos de Gary Becker, James Coleman o Marcur Olson, entre otros.
- 5 El MISM es un constructo derivado de la Teoría de la Identidad Social, conforme a la cual, la identificación individual en el grupo social lleva a los individuos a apropiarse conceptos, pautas y conductas del grupo colectivo, a su vez pudiéndose dar efectos de aceptación y rechazo en estas dinámicas, lo que lleva a que los individuos actúen de conformidad con lo acordado por el grupo (Tajfel, 1984).
- 6 El MMP surgió como respuesta al modelo de elección racional estructurándose de forma más amplia sobre las causas de influjo para la participación de la acción individual en lo colectivo, de esta forma, ampliaron el espectro más allá del criterio neoclásico del beneficio y el coste, argumentando que los individuos también buscan el beneficio colectivo, la aceptación social del grupo y los beneficios individuales de participar (Klandermans, 1984).

consecuencia, Della Porta y Diani resaltan a la conflictividad como un rasgo distintivo de la acción colectiva de los movimientos sociales, así:

“By conflict we mean an oppositional relationship between actors who seek control of the same stake –be it political, economic, or cultural power– and in the process make negative claims on each other -i.e., demands which, if realized, would damage the interests of the other actors” (Della Porta & Diani, 2006, p. 21).

Agregando visiones, es posible afirmar que la protesta social es el mecanismo de expresión social más importante construido en torno a la naturaleza social-humana, que se sobrepone a los mecanismos establecidos y que, en tal virtud, incorpora al conflicto como algo inherente a su desarrollo y evolución social (Lorenzo, 2001). En consecuencia, no resulta exótico afirmar que la protesta social es uno de los mecanismos para demandar cambios políticos, expresar desavenencias o explicitar algunas preferencias ignoradas desde otros sectores de la sociedad (Norris, 2002).

Este reconocimiento ligado al ser y a la sociedad por parte de la protesta social, lo ha erigido como un aspecto relevante de estudio jurídico en razón que su abordaje intelectual comprende un espectro amplio que va desde la formulación de su garantía y su encuadramiento dentro de los derechos humanos, hasta la conceptualización de su eventual choque por su accionar cuando afecte el disfrute de otros derechos protegidos.

En consecuencia, en este artículo se analizará el desarrollo jurisprudencial de la protesta social en Colombia, en el marco de los derechos que conforman su esencia como derecho fundamental, a fin de hacer evidente un escenario conflictual no abordado entre derechos fundamentales por parte de quienes participan en la protesta social y quienes se abstienen de tal participación.

Para estos efectos, se evidenciará que el desarrollo jurisprudencial en torno a la protesta social, después de su instauración en la Constitución de 1991 como *iusfundamental*, se ha construido de forma garantista en abstracto, sin asumir la facticidad de toda protesta frente a la empírica comprobación de su choque en la dimensión individual y agregada de los ciudadanos, especialmente en términos de bienestar, derechos colectivos, individuales, tales como: los derechos propiedad, de relaciones económicas y su efecto sistémico de afectación sobre las relaciones económicas y jurídicas que se dan en los mercados.

A fin de desarrollar la tesis indicada, se procederá a ilustrar de forma breve la evolución de la protesta social en Colombia, bajo un enfoque legal y de su reconocimiento normativo uniendo en este análisis una visión internacional y local sobre la materia. Posteriormente se decantará de forma profunda la delimitación de la jurisprudencia constitucional sobre este mecanismo de expresión social bajo un enfoque de sus garantías y sus límites, para finalmente, elaborar, sobre el arquetipo construido por la jurisprudencia colombiana, las reflexiones del autor que soportarán la idea de la evidente ausencia de un criterio consecuencialista en la materia en razón de su construcción netamente dogmática y garantista del derecho a la protesta social.

## 1. LA PROTESTA SOCIAL A TRAVÉS DEL TIEMPO

### 1.1. La protesta y los movimientos sociales en Colombia

Abordar de una forma integral el concepto de protesta y movimientos sociales en Colombia, indefectiblemente lleva el espectro de análisis a la construcción de la democracia<sup>7</sup>, consolidación de un mecanismo político de amplia aceptación universal que ha conllevado el avance desde concepciones restrictivas y excluyentes –privilegiadas– sobre la participación política, hasta dimensiones complementarias del ejercicio político como los derechos socioeconómicos, la igualdad, el respeto hacia la pluralidad y las diferencias raciales, culturales y/o sociales.

En este constructo de organización política y social, abordar conceptos que desarrollen los mecanismos de participación, así como su masificación a lo largo del tejido social, conlleva a la justificación y protección de los movimientos sociales como expresiones necesarias dentro de la democracia que pueden ser definidas desde su finalidad, vale decir, como la acción colectiva voluntaria y concertada, articulada en torno a un principio o pretensión, que define un contradictor y plantea un deseo u objetivo de cambio (Neveu, 2002). En esta visión amplia, el movimiento social se puede desligar de la identificación política de izquierda, derecha o centro, en razón a que su finalidad inmediata lleva a la exposición de los conflictos sociales en un determinado momento y espacio (Castells, 1997).

El trasegar de los movimientos sociales en Colombia puede empezar por configurarse entre la dicotomía de su dialéctica construida en torno al ideario liberal y su desarrollo restrictivo en cuanto a la universalización de los derechos civiles y políticos (siglos XIX a XX), cuando el voto solo era ejercido por varones con cierto grado de cualificación y posición social y económica –privilegio–.

Posteriormente, derivado de la pugna del ideario liberal frente a una hegemonía conservadora se deconstruye el concepto de privilegio en el ejercicio político por el de inclusión, dando lugar a la aceptación de los sectores obrero, urbano y femenino, lo cual lleva al progresivo impulso de fortalecer su presencia en el desarrollo de la política, los derechos y las garantías. Este periodo de transformación política tuvo distintas fronteras de acción entre el golpe militar de junio de 1953, la coalición bipartidista hasta el surgimiento de las guerrillas revolucionarias (FARC, ELN, EPL) derivada, entre otras causas e intereses económicos, por la restricción de otras fuerzas políticas en el ámbito electoral.

7 Aventurarse en una definición de democracia es quizás una tarea que lleve a más desacuerdos que acuerdos, por consiguiente, resulta más práctico definirla, desde los supuestos básicos de su teoría, más que de su realidad. En consecuencia, podríamos desde sus características en contraposición a su génesis en la antigua Grecia entenderla como el gobierno del pueblo bajo unos postulados garantistas en torno a las libertades humanas y la generalización de sus derechos civiles, políticos y económicos (Alcántara, 2012).

Bajo esta consolidación paulatina de amplitud política, Colombia entró en un periodo de fuerte actividad derivada de los movimientos sociales entre 1974 hasta la actualidad, entre los que podemos afirmar un promedio de 420 manifestaciones sociales por año en las últimas 4 décadas (Archila, 2006). Hay que destacar, dentro de las más recordadas, el Paro Cívico Nacional del 14 de septiembre de 1977, que dio lugar a ciertas reformas administrativas sobre descentralización territorial y la elección popular de alcaldes; el movimiento de la séptima papeleta que sirvió de fundamento para la construcción de la Constitución vigente en Colombia desde el año de 1991 y, que recogió en su génesis económica y jurídica una mixtura de tesis, liberales, keynesianas, social demócratas, neoliberales y socialistas.

Vale resaltar que el derecho constitucional durante esta evolución paulatina y marginal de la protesta social permaneció aislado. Sin embargo, la Constitución de 1991, llevó al derecho constitucional colombiano a dimensionar la protesta social como un derecho compatible con el régimen constitucional democrático, a partir de una lectura amplia del principio de la libertad de expresión y asociación con objetivos y finalidades de corte social.

## 2. APROXIMACIÓN NORMATIVA DE LA PROTESTA SOCIAL EN COLOMBIA

### 2.1. Dimensión Internacional

La garantía de las personas a manifestar su opinión y en esta senda a expresar su aquiescencia o disenso respecto de los gobernantes de turno, o de una situación social preponderante, es un mecanismo con reconocimiento constitucional al día de hoy; pero cuya consolidación ha sido más un proceso de cambios marginales que una garantía espontánea y amplísima de expresión social en una dimensión política, al ocupar un espacio preponderante en el estudio de la sociedad, de la teoría política y, por supuesto, en el derecho constitucional, al punto de considerarse una parte inherente del ser humano que se reconoce y protege por su mera existencia. La diatriba razonada, la amplitud del espectro de los derechos socioeconómicos, el influjo de las redes sociales, el control ciudadano, entre otros, han contribuido a la consolidación de la garantía al disenso en un Estado Social de Derecho.

En este constructo del derecho a la protesta social al amparo de derechos constitucionales transversales como de reunión pacífica y la libertad de expresión, resulta conveniente analizarlo de forma sinérgica y comparada con la realidad social y su ciencia de estudio: la sociología. La revisión sociológica de la expresión masiva de una sociedad –protesta– tiene un carácter tan amplio como sus manifestaciones, ello en la medida que su estudio ha estado más ligado a la casuística (análisis de determinantes y causas en torno a la protesta social, estudios que analizan de forma integral los factores económicos, sociales y políticos sobre los cuales se fundamenta este mecanismo no convencional de participación política) que a la objetivación teórica y conceptual como la ha tratado el derecho en torno al principio de libertad de expresión.

Así, bajo un prisma de desarrollo conceptual amplio, en el plano internacional, la protección de la protesta social tiene como génesis a la Declaración Universal de los Derechos del Hombre del 10 de diciembre de 1948, instrumento que consagró diferentes prerrogativas de protección sobre la dimensión humana entre las que vale la pena resaltar a fin del presente escrito, la garantía a expresar sin temor sus opiniones<sup>8</sup> y, a reunirse y pacíficamente<sup>9</sup>.

En la misma línea garantista de la Declaración Universal, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 (Arts. 21 y 19) estableció el derecho de las personas de asociarse bien sea en una manifestación pública o asamblea transitoria, a fin de expresar sus intereses de cualquier índole y a no ser molestado a causa de su acción.

Posteriormente, con el Pacto Internacional de Derechos Civiles, Políticos y Económicos aprobado por las Naciones Unidas en el año de 1966, y ratificado por Colombia mediante la Ley 74 de 1968, el país se obligó a dar aplicación a las mencionadas disposiciones a través de un recurso efectivo<sup>10</sup>. A su vez, en la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, se creó una Comisión y una Corte regional para materializar tales prerrogativas dando reconocimiento a los derechos de reunión pacífica y de libertad de opinión (Artículos 15 y 19).

## 2.2. Dimensión nacional

Ahora bien, desde una dimensión nacional, sea lo primero referenciar que en Colombia la protesta social está integrada al bloque de constitucionalidad<sup>11</sup> vía el artículo 15 de la Convención Americana. Adicionalmente y, como desarrollo expreso, la Constitución Política<sup>12</sup> de 1991 ha instaurado un margen amplio de derechos fundamentales, sociales, económicos y culturales, así como acciones de protección de estos (tutela

8 "... Artículo 19. Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión [...]"

9 "... Artículo 20. 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas [...]. 2. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación [...]"

10 "... Artículo 2 [...]. 2. Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter [...]"

11 Así se ha reconocido en diversas sentencias de la Corte Constitucional, tales como: C-742 de 2012; C-024 de 1994 y T-456 de 1992.

12 La Constitución escrita es en sí una manifestación social y jurídica de reciente creación identificando su génesis al siglo XVIII específicamente a las colonias inglesas de América del Norte y posteriormente en los Estados Unidos constituidos por aquellas colonias tras la independencia de Inglaterra.

como herramienta de protección judicial eficaz y ágil cuando se lesionó o se amenace algún derecho fundamental)<sup>13</sup>.

Al amparo del bloque de constitucionalidad, junto a la disposición expresa del artículo 37 de la Constitución, en Colombia los ciudadanos pueden reunirse para manifestarse pública y pacíficamente y solo la ley podrá limitar<sup>14</sup> y establecer los casos en los cuales tal derecho será regulado<sup>15</sup>. Por tanto, de acuerdo con la tridivisión de poderes es el Congreso de la República, y no otra institución, el encargado, por vía Ley Estatutaria, de regular ese derecho fundamental<sup>16</sup>, que, en todo caso, por vía esta facultad constitucional, el Congreso no puede obstaculizar el desarrollo del derecho ni anular su finalidad expresiva.

Así las cosas, la arquitectura constitucional de la protesta social se previó bajo una lógica sistémica que se soporta en los artículos constitucionales 20<sup>17</sup>, 38<sup>18</sup>, 56<sup>19</sup>, 107<sup>20</sup> conexos a la protesta pacífica que desarrollan los derechos libertad de expresión, de libre asociación, de huelga y de organizarse políticamente bajo una colectividad.

13 "Artículo 94. La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos [...].

14 La Corte Constitucional sobre el particular, en sentencia T-541 de 2014, resaltó que *"la protesta es un auténtico derecho fundamental que debe ser protegido y garantizado por todas las autoridades, por tanto, aunque pueda llegar a ser objeto de abusos ello no puede conllevar a que se adelante una persecución punitiva genérica o innecesaria, por lo que solamente puede estar sujeta a límites excepcionales, claros y expresamente justificados. Si la protesta es una forma legítima para que los grupos de población exterioricen sus sentimientos e ideas, su restricción irresponsable puede constituir una suerte de censura que se encuentra proscrita por la Carta Política."*

15 Aun cuando la configuración legislativa en términos generales es amplia, conviene recordar las sentencias C-346 de 1997 y C-033 de 2014 de la Corte Constitucional en cuanto a sus límites respecto de su facultad de limitar principios o valores constitucionales, así: *"aunque el legislador posee un amplio margen de configuración para establecer los procedimientos mediante los cuales la administración ejerza sus competencia, tal facultad no es absoluta, pues tiene límites en los principios y valores constitucionales, de modo que no puede implicar la anulación u obstaculización de derechos y libertades fundamentales, luego toda actuación judicial o administrativa, según el caso, deberá atender los criterios de razonabilidad, racionalidad, proporcionalidad y finalidad"*. (subrayado fuera del texto)

16 "Artículo 152. Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias: [...] a) Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección [...]."

17 "Artículo 20. Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación.

Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura".

18 "Artículo 38. Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad".

19 "Artículo 56. Se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador.

La ley reglamentará este derecho. [...]."

20 "Artículo 107. Se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse."

En el orden de ley, es preciso hacer evidente la interpretación constitucional en la materia, a fin de explicar el poco desarrollo normativo que se ha dado en Colombia sobre el particular. Al efecto, la Corte Constitucional en diversas oportunidades<sup>21</sup> ha propugnado por el carácter fundamental de este derecho, haciendo énfasis en la necesaria reserva legal de su regulación que le antecede ante cualquier decisión sobre la misma, a la luz de esta deducción constitucional, se configura una restricción tanto para el margen de configuración legislativa, como para el margen de discrecionalidad ejecutiva. En consecuencia, el legislador no puede regular, de una forma definitiva, el espectro de lo que legalmente se entiende sobre los diferentes matices que pueden desembocar en la realidad al tenor de lo dispuesto del anotado artículo 37 constitucional (definir qué se entiende por protesta, reunión pacífica, manifestación, entre otros), a fin de precaver una intervención desproporcionada en estos derechos, que terminaría por afectar las dimensiones de expresión y de asociación del ser como individuo y como actor colectivo, derechos fundamentales sobre los cuales se puede predicar su universalidad, indivisibilidad y su carácter interrelacionado e interdependiente.

Ahora bien, en el espectro correspondiente al ámbito del sector ejecutivo, la interpretación constitucional se ha decantado de forma uniforme, desarrollando un criterio de unidad, al reiterar que el accionar desde el ejecutivo a efectos de intervenir en el derecho de la protesta social, debe estar precedido de autorización legal, es decir, solo podrá actuar conforme a los límites fijados por el legislador y la jurisprudencia constitucional.

A la luz de lo anterior, en Colombia a nivel de ley podemos encontrar:

1. La Ley 1801 de 2016 – “Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana” Título VI Derecho de Reunión. Sobre el particular, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-223-del 17 de abril de 2017, al decidir una demanda contra varios artículos del Código de Policía, determinó que la regulación que hacía esa norma sobre el derecho a la reunión y protesta pública pacífica era inconstitucional<sup>22</sup>, pues al tratarse de un derecho fundamental, su regulación debe tener la naturaleza de estatutaria y no de una mera ley ordinaria.
2. Normativa de control penal sobre los actos coetáneos al desarrollo de los derechos asociados a la protesta. Al efecto, la Ley 1453 de 2011 estableció algunos cambios sobre algunos tipos penales, determinando pena privativa de la libertad en los siguientes casos:

21 Sentencia T-388 de 2013, sentencia T-594 de 2013, sentencia T-049 de 2016, sentencia T-127 de 2016, sentencia T-410 de 2010, sentencia C-520 de 2016.

22 La Corte difirió su decisión a dos legislaturas, que se cumplieron el 20 de junio del año 2019 sin que hubiese una regulación estatutaria para el efecto, dejando en evidencia que hay un vacío regulatorio sobre el tema.

- Cuando se impida o perturbe una reunión lícita o el ejercicio de los derechos que conceden las leyes laborales o tome represalias con motivo de huelga, reunión o asociación legítimas;
- Cuando se celebren pactos colectivos en los que se otorguen mejores condiciones a los trabajadores no sindicalizados, respecto de los trabajadores sindicalizados de una misma empresa.
- Por la obstrucción de vías públicas<sup>23</sup> de tal manera que atente contra la vida humana, la salud pública, la seguridad alimentaria, el medio ambiente o el derecho al trabajo, excluyendo de este margen prohibitivo a las movilizaciones realizadas con permiso de la autoridad competente<sup>24</sup> en el marco del artículo 37 de la Constitución Política;
- El que por cualquier medio imposibilite<sup>25</sup> el servicio de transporte público, colectivo u oficial.

Finalmente, fuera de estas leyes, en esta materia, están las directrices expedidas por la Fiscalía General de la Nación, dentro de estas cabe resaltar la Directiva 008 de 2016<sup>26</sup> *"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"*. Esta directiva dicta los lineamientos a los

- 23 Sobre el particular, vale tener presente la sentencia C-265 del 2002 de la Corte Constitucional que desarrolla de forma clara la relación entre democracia participativa y espacios públicos. De esta forma, la Corte Constitucional en sentencia C-223 de 2017 extendió el entendimiento de relevancia social de la protesta hacia los espacios públicos, entendiéndolos no sólo como ámbitos de locomoción, sino también como espacios de participación social y política.
- 24 De acuerdo con la sentencia C-742 de 2012 de la Corte Constitucional se debe entender que *"este permiso, entendido como acaba de indicarse, está regulado actualmente en el Código Nacional de Policía. El artículo 102 de esta codificación exige un aviso, presentado personalmente y por escrito ante la primera autoridad política del lugar, con 48 horas de anticipación a la reunión o manifestación, y suscrito al menos por tres personas. En él se deben expresar el día, la hora y el sitio de la reunión, y si se trata de desfiles también debe informarse el recorrido proyectado. El aviso previo tiene por objeto informar a las autoridades sobre la reunión o movilización, con el fin de que las autoridades tomen las medidas adecuadas, necesarias y proporcionales para facilitar el ejercicio de los derechos constitucionales sin entorpecer de manera excesiva el desarrollo normal de las actividades comunitarias"*.
- 25 De acuerdo con la sentencia C-742 de 2012 de la Corte Constitucional se debe entender que *"lo penalizado en ese fragmento, de acuerdo con la reforma de la Ley 1453 de 2011, no es cualquier nivel o grado de perturbación en el servicio de transporte público, colectivo u oficial. Por la carga semántica de los términos "imposibilite la circulación", y en vista de su ubicación dentro de los delitos contra la seguridad pública, tiene que tratarse de una perturbación superlativa, que ni siquiera puede considerarse un grado superior de dificultad para la circulación, sino que es un estado diferente. Es hacer completamente imposible el transporte público, colectivo u oficial, y por tanto no consiste solamente en paralizar o frenar un vehículo o el servicio de transporte público, sino en eliminar cualquier posible condición para la circulación del mismo. Esa no es una exigencia abierta o imprecisa, y por ende no hay razones para juzgarla contraria al principio de estricta legalidad penal."*
- 26 De acuerdo con la Directiva 001 expedida por la Fiscalía General de la Nación, las Directivas emitidas por el Fiscal en ejercicio de sus funciones son una manifestación de su ejercicio de función jurisdiccional por cuanto están dirigidas a orientar el curso de acciones de los fiscales en sus diligencias respetando su autonomía y criterio. Al efecto en la sentencia C -1260 de 2015 se establece sobre la siguiente delimitación conceptual sobre las directrices *"un conjunto de instrucciones o normas generales para la instrucción de algo"*.

fiscales delegados que investigan y judicializan eventos relacionados con el derecho a la protesta, en estricta observación de los derechos fundamentales de libertad de expresión, reunión y políticos, principio democrático. La misma Directiva hace énfasis en la protección constitucional de la protesta pacífica, por lo que solo podrán ser objeto de investigación penal aquellas conductas violentas que se desarrollen en el marco de este derecho como el daño en bien ajeno (art. 265, C.P), incendio (art.350, C.P), disparo de arma de fuego contra vehículo (art.356, C.P), empleo o lanzamiento de sustancias peligrosas (art.359, C.P) y violencia contra servidor público (art.429, C.P).

### 3. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL EN TORNO A LA PROTESTA SOCIAL

#### 3.1. Delimitación jurisprudencial sobre el derecho a la protesta social (reunión y manifestación pacífica)

En cuanto al contenido del derecho a reunirse y a manifestarse pacíficamente, es posible encontrar una interpretación pacífica y uniforme por parte de la Corte Constitucional<sup>27</sup>, concretado sobre la concepción de que: la reunión y la manifestación pública y pacífica son derechos fundamentales<sup>28</sup> expresamente reconocidos en la Constitución Política y en los tratados internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad.

Este derecho, de garantía y defensa de la protesta social, tiene como trasfondo la intención de fortalecer el principio democrático en el sistema constitucional actual, en esta asignación de valor constitucional, la protesta social es un vehículo de expresión y de difusión de las diversas corrientes de pensamiento que coexisten en el país; reconociendo una importancia estructural en el libre flujo de preferencias y sentimientos entre la población y el Estado a fin de materializar el principio fundante del Estado democrático, el pluralismo<sup>29</sup>.

Bajo la consigna anterior, jurisprudencialmente se le reconoce a la protesta social una función integradora que fortalece otros derechos fundamentales<sup>30</sup>, sociales,

27 Línea jurisprudencial armónica y reiterada en las siguientes sentencias: C-089 de 1994, T-391 de 2007, C-742 de 2012, T-366 de 2013, C-009 de 2018.

28 De acuerdo con (Alexy, 2005) podemos concretar sobre los derechos fundamentales su naturaleza sustantiva, amplia, abstracta, general e indeterminada que permite un amplio margen de desarrollo en la interpretación judicial – constitucional.

29 En la sentencia C-089 de 1994, se explicó el alcance del principio fundante del Estado, el pluralismo, como esencia de democracia y que "la relación entre el valor del pluralismo y los valores protegidos por los derechos humanos corresponde a una relación entre la forma y el contenido, entre las condiciones de posibilidad y la realización. El pluralismo establece las condiciones para que los contenidos axiológicos de la democracia constitucional tengan lugar y fundamento democrático".

30 La Corte Constitucional en la sentencia C-009 de 7 de marzo de 2018, adoctrino: "... En cuanto a la relación de conexidad que se devela entre los derechos a la libre expresión y a la reunión y a la manifestación, es imperioso resaltar que todos apuntan al fortalecimiento de la democracia, a lograr una mayor participación de todos los actores sociales y a promover una cultura de tolerancia frente a la diversidad, todo lo cual impacta en la construcción de ciudadanía y de Estado [...]".

políticos o económicos tales como: la libertad de expresión<sup>31</sup> (art. 20), la libertad de locomoción (art. 24), los derechos de asociación (art. 38) y participación en los asuntos públicos (arts. 2 y 40). De esta forma, la Corte Constitucional ha propendido por rescatar su carácter interrelacional<sup>32</sup> e interdependiente<sup>33</sup>.

### 3.2. Límites desarrollados por la Corte Constitucional sobre el derecho a la protesta social frente a su afectación de derechos de terceras personas

Ahora bien, una vez expuestas las principales posturas de la jurisprudencia colombiana sobre la protesta social, en cuanto su alcance, función y finalidad, resulta necesario entrar a analizar, en la labor interpretativa del juez constitucional colombiano, los límites que se han establecido respecto del ejercicio de este derecho fundamental, así:

31 Del análisis jurisprudencial realizado (sentencias de la Corte Constitucional: C-089 de 2004, T-391 de 2007, C-575 de 2009), se pueden extraer las siguientes finalidades de la libertad de expresión como mecanismo político y social, así: (i) La libertad de expresión facilita la democracia representativa, la participación ciudadana y el autogobierno por parte de cada nación; (ii) El debate político amplio y abierto informa y mejora la calidad de las políticas públicas, al garantizar el pluralismo social y político; (iii) La protección a la libre comunicación de información previene los abusos gubernamentales de poder, al presentar un canal como un contrapeso para el ejercicio del poder ciudadano; (iv) Promueve la estabilidad sociopolítica, al garantizar el diseño social y establecer, así, un marco para el manejo y procesamiento de conflictos; (v) Protege a las minorías políticas, permitiendo canales para el ejercicio de sus derechos o garantizando el flujo de su libertad de opinar sobre el *status quo*; (vi) Contribuye a la formación libre de la opinión pública sobre asuntos de incidencia humana, social o política.

Ahora bien, aun cuando es un derecho fundamental de especial importancia en un estado democrático, en especial al estar ligado en la realización de otros derechos humanos, la jurisprudencia colombiana ha delimitado unos parámetros sobre los cuales se puede limitar el derecho de la libre expresión, a saber: (i) la propaganda de la guerra; (ii) la apología al odio, a la violencia y al delito; (iii) la pornografía infantil; y (iv) la instigación pública y directa a cometer delitos; y (v) lo que el Legislador señale de manera expresa [...].”

32 La Corte Constitucional ha reconocido explícitamente la interrelacionalidad e interdependencia existente entre los derechos de reunión y protesta pública, junto con la libertad de expresión y los derechos políticos. Al efecto se pueden consultar las siguientes sentencias: T-456 de 1992, C-024 de 1994, C-179 de 1994, C-742 de 2012, T-366 de 2013.

Como consecuencia del desarrollo constitucional expuesto, la Corte Constitucional ha reconocido de forma sistemática y pacífica, la interrelación y la interdependencia existente entre los derechos fundamentales de reunión, manifestación pública, protesta ciudadana, libertad de expresión y los derechos políticos, de forma que la realización o la violación del derecho de reunión necesariamente afecta el desarrollo de la libertad de expresión y de los derechos políticos de los colombianos.

33 A voces de la Corte Constitucional, la interdependencia e interrelación de los derechos apunta a señalar, que su disfrute depende de la realización de otro derecho o de otro grupo de derechos, este parámetro constitucional, llevó a ampliar la comprensión de los derechos constitucionales, a la luz de los principios de interdependencia e indivisibilidad, y bajo el entendimiento de que todos los derechos deben ser igualmente satisfechos, pues todos se dirigen a la satisfacción de la dignidad humana. Al efecto se pueden consultar las siguientes jurisprudencias: C-251 de 1997, C-520 de 2016, T-595 de 2002, T-227 de 2003, T-859 y T-860 de 2003, T-016 de 2007, T-760 de 2006, T-235 de 2012, T-388 de 2013 y T-049 de 2016.

*Sentencia C-223 de 2017<sup>34</sup>: Límites relacionados al desarrollo pacífico de la protesta social:*

La Corte Constitucional, en la sentencia C-223 plantea dos dimensiones necesarias dentro de la comprensión de este límite de desarrollo pacífico establecido en la Constitución del 91, por un lado, "el Derecho constitucional comparado sostiene que el ámbito material de protección del derecho a la reunión, la manifestación y la protesta excluye cualquier uso de armas durante el ejercicio de estos derechos –Waffenlosigkeit" y la segunda dimensión que comporta el entendimiento de pacífico, apunta a que el ejercicio de este derecho de protesta y sus interrelacionados no puede tener como finalidad la provocación de alteraciones violentas o el desconocimiento del Estado de derecho en concordancia con el bloque de constitucionalidad<sup>35</sup>.

*Sentencia C-223 de 2017: Límites relacionados con la afectación de derechos de terceros:*

Cuando hay alteraciones injustificadas o graves que trasciendan a daños hacia terceros, este derecho fundamental puede ser limitado. En todo caso, esta limitación vía judicial debe guiarse por los criterios de necesidad y proporcionalidad. De forma que, los derechos como la integridad personal, la propiedad, el bienestar general y el orden público deben ser analizados caso por caso, ya que solo en un control concreto no es posible determinar cuando el ejercicio del derecho de reunión, manifestación o protesta puede llegar a hacer nugatorio o afectar tales derechos.

*Sentencia C-281 de 2017<sup>36</sup> de la Corte Constitucional: Límite de la protesta social en función del medio ambiente:*

"... En este caso se realizó un ejercicio de ponderación entre el derecho a la protesta que no es absoluto, con el de un medio ambiente sano que es constitucionalmente imperioso y debe primar. Se indicó que la restricción del derecho a la manifestación es razonable en la medida en que no se está anulando sino que se impone carga adicional en materia de protección al ambiente, y es que quienes desean participar en actividades que impliquen aglomeraciones masivas en ecosistemas, deben previamente acudir a solicitar la respectiva

34 Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 47, 48, 53 (parcial), 54, 55 y 162 de la Ley 1801 de 2016, por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia.

35 El artículo 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos expresa que: el ejercicio de estos derechos solo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad u orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás.

36 Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 39, numeral 1 y parágrafo 3, 41, parágrafo 3, 53 (parcial), 55, 56 (parcial), 103 (parcial), 149 (parcial), 155, 157 y 205, numeral 12, de la Ley 1801 de 2006 "Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia".

autorización ante las autoridades ambientales competentes quienes son las llamadas a determinar qué actividad afecta o no la integridad del medio ambiente, carga que no parece desproporcionada. [...]”.

Con todo, conforme a lo anotado, la jurisprudencia colombiana termina por establecer un amplio margen de configuración judicial al reseñar que:

“La forma en que puedan verse afectados los derechos fundamentales o los principios y valores del Estado social de derecho depende de las apreciaciones y limitaciones que determine el juez constitucional caso por caso. Por tanto, los límites serán constitucionalmente aceptables, solo si, una vez aplicadas las fórmulas de equilibrio, pueda establecerse una armonización entre el ejercicio de este derecho fundamental, frente al orden público y los derechos fundamentales de los demás” (Corte Constitucional, sentencias T-456 de 1992 y C-223 de 2017).

En consecuencia, es dable concluir, a la luz de la jurisprudencia analizada, que no existe una parametrización detallada sobre los límites del derecho a la protesta social. La Corte se ha limitado de manera general a decantar tres ejes de observación sobre el derecho de la protesta social, así: i) el primero concerniente a la fase preliminar del derecho de reunión y manifestación pública<sup>37</sup>; ii) el segundo relacionado con su desarrollo como derecho fundamental<sup>38</sup>; y, iii) un tercero encauzado hacia la eventual limitación sobre los derechos de los demás que no participan en la protesta social (Corte Constitucional, sentencia C-223 de 2017), sobre el medio ambiente (Corte Constitucional, sentencia C-281 de 2017) manteniendo su amplio espectro de desarrollo de forma garantista, exaltando siempre su utilidad política, social y su incidencia interrelacionada con otros derechos.

Sobre la base de la recopilación jurisprudencial realizada, se procederá a decantar algunos comentarios en torno a su desarrollo.

37 Tanto en los fallos T-456 de 1992 y C-223 de 2017 la Corte Constitucional define esta limitación en cuanto a la libertad en la configuración legislativa en las etapas previas a la realización de la movilización social, estableciendo la posibilidad de la creación de reglas y parámetros no como un requisito para el ejercicio los derechos en cuestión, sino como un facilitador para garantizar otros derechos fundamentales y los fines esenciales del Estado de derecho, en todo caso, el parámetro de observación es que bajo ningún motivo se puede negar o impedir la reunión, manifestación o protesta.

38 Esta limitación, se ha abordado *in extenso* en la presente investigación y se desarrolla en el contexto que la protesta social debe ser pacífica, sin el empleo de armas ni como finalidad contrariar el Estado de Derecho o provocar la violencia. Adicionalmente en la dimensión de desarrollo de la protesta se debe considerar: (i) El bloque de constitucionalidad, el mismo artículo 37 constitucional en concordancia con el artículo 15 de la Convención Americana de Derechos Humana establece que las limitaciones deben responder a la seguridad nacional, los derechos y libertades de los demás, claro está, que en esa limitación reconocidas en el desarrollo jurisprudencial, de forma coetánea también se ha reconocido la naturaleza conflictiva del derecho de reunión (Corte Constitucional, sentencia T-456 de 1992).

#### 4. ANÁLISIS Y COMENTARIOS RESPECTO DEL DESARROLLO JURISPRUDENCIAL COLOMBIANO SOBRE LA PROTESTA SOCIAL

La tesis jurisprudencial colombiana sobre el fenómeno social de las manifestaciones tiende a dar una solución garantista pero conflictual, ya que el planteamiento de la protesta lo realiza a partir de un lenguaje de principios, de forma que evita, al tenor de lo dispuesto por el artículo 37 constitucional, toda forma de juridificación de la protesta y con esto prevenir su neutralización vía administrativa. En esta vía, conviene recordar las sentencias C-024 de 1994 y T 456 de 1992 de la Corte Constitucional que sobre el particular establecieron:

“... Sólo el legislador podrá establecer los casos en los cuales puede limitarse el ejercicio del derecho de reunión y manifestación. Como la Constitución no determinó en forma expresa los valores o derechos que deben protegerse para justificar las limitaciones al derecho de reunión y manifestación, sino que otorgó una facultad general al legislador para determinar los casos en los cuales se puede limitar su ejercicio, será tarea de los jueces estudiar las limitaciones constitucionalmente aceptables, mediante la creación de fórmulas de equilibrio que permitan conciliar el libre ejercicio del derecho y el orden público, así como armonizar los conflictos del derecho de reunión y manifestación de ciertas personas con el ejercicio de los derechos fundamentales de los demás.[...]. Generalmente las limitaciones al ejercicio del derecho de reunión y manifestación se encuentran vinculadas al mantenimiento del orden público. [...]” (el subrayado fuera del texto)

En esta arista de cuadros de armonización constitucional sobre la protesta social, resulta palmario que la Corte Constitucional haya emitido pocos parámetros de limitación al ejercicio de este derecho, trazando como límites: (i) su realización pacífica; (ii) el mantenimiento del orden público<sup>39</sup> y conservación del medio ambiente. Vale agregar que, lo riesgos deben ser ciertos, rechazándose de plano, por parte de la Corte la posibilidad de limitar a la protesta por peligros eventuales y genérico, es decir, descarta como móvil el temor o sospechas frente a su realización o efectos.

A la luz de lo concretado, se exponen las siguientes reflexiones:

39 En la sentencia de la Corte Constitucional C-453 de 2013 se definió al orden público como “el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos”. In extenso, la misma corte en sentencia C-825-04 de 31 de agosto de 2004 estableció sobre el orden público: “En una democracia constitucional, fundada en el respeto de los derechos y de la dignidad de las personas (CP arts 1.º, 3.º y 5.º), el orden público no es un valor en sí mismo ya que, tal y como lo ha señalado esta Corte en múltiples oportunidades, es “un valor subordinado al respeto a la dignidad humana”, por lo que, “la preservación del orden público lograda mediante la supresión de las libertades públicas no es entonces compatible con el ideal democrático”. Por ello 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. Este marco constituye el fundamento y el límite del poder de policía, que es el llamado a mantener el orden público, pero en beneficio del goce pleno de los derechos.”

#### 4.1. Predomina el enfoque deontológico sobre el consecuencialista

La teoría constitucional colombiana, en torno al desarrollo del artículo 37 de la Constitución de 1991, ha optado por dimensionar a la protesta social como un derecho fundamental de naturaleza subjetiva. Este entendimiento resulta ser la piedra angular para desentrañar el entendimiento jurisprudencial sobre este mecanismo de participación política muy ligado a la dignidad humana en su dimensión expresiva, en razón que, de esta calidad de fundamental y de su carácter subjetivo, se desprenden sendas consecuencias en el razonamiento constitucional.

Por un lado, el derecho subjetivo a efectos de la presente disertación se desarrolla desde la visión pragmática de su fundamento doctrinal<sup>40</sup>, vale decir, como el derecho reconocido a la persona debido a su naturaleza, bajo la potencialidad de desarrollarlo o no.

Bajo el anterior entendimiento, un sujeto está facultado jurídicamente para requerir de otro una determinada conducta en razón de su naturaleza, así como su protección y garantía individual, sin miramiento en un primer término de otra consideración. Así las cosas, se puede decir que la protesta social, es un derecho subjetivo individual que se puede ejercer tanto individual como asociadamente, que se encuentra íntimamente ligado a la dignidad humana y al presupuesto de funcionamiento de un Estado Social de Derecho. Bajo esta orientación filosófica y jurídica, el razonamiento constitucional se ha cernido sobre bases deontológicas y no consecuencialistas, orientaciones cognoscitivas que difieren en los presupuestos de razonamiento y por consecuencia lógica en los resultados.

El razonamiento deontológico hace un ejercicio de contrastación entre el hecho y la adecuación normativa, pudiendo enriquecerse de las fuentes del derecho y de criterios sociales y naturales del ser, llevando como resultado decisiones al margen de los efectos<sup>41</sup>, tomando como criterio de solución el arquetipo normativo o de principios y su resultado, en tal virtud, las decisiones constitucionales están enfocadas a la teleología de la disposición suprema o rectora, guiada por finalidades como la justicia, la dignidad humana, entre otras, sin otro tipo de consideración.

40 La delimitación conceptual del derecho subjetivo, desde su causa y efecto, ha generado airados debates en los doctrinantes internacionales, vale decir, en especial en las dos corrientes de pensamiento jurídico más importantes en la historia del derecho tales como el iusnaturalismo y el positivismo. En estos desarrollos han surgido teorías sobre su causalidad y finalidad tales como: (i) la teoría del interés; (ii) la teoría de la voluntad; (iii) la teoría de la combinación de corriente iusnaturalista y las (iv) teorías formales donde se asimila al derecho como objetivo y subjetivo de manera que no resulta ser un concepto extrajurídico de protección del derecho, como sostuvieron algunas teorías en su momento (Álvarez, 2001).

41 Una de las principales críticas a las posturas deontológicas es su inflexibilidad al abordar sus análisis, ya que al declarar la primacía del derecho y sus principios ligados al ser humano, sobre cualquier otro elemento de análisis (*entendimientos no absolutos de los derechos fundamentales, análisis socio económicos, criterios de eficiencia económica*), lleva de forma negativa y positiva a limitar las acciones del estado en torno a estos derechos, ya que el criterio de decisión en un determinado caso de análisis judicial solo dependerá en su génesis y desarrollo sobre el respeto de los derechos como único criterio de análisis admisible.

Por su parte, el razonamiento consecuencialista, en su visión más reducida<sup>42</sup>, tiene su lógica de aplicación en la economía, por lo cual, el análisis desarrollado bajo esta visión deberá tener en observancia las consecuencias de las decisiones, bien sea en términos económicos o en términos del agregado del bienestar social (Lyons, 1995).

Delimitado el tipo de razonamiento predominante en la Corte Constitucional, es posible entender su amplio margen garantista al considerar a la libertad de expresión como: la dimensión germinal tanto de la reunión pacífica como del desarrollo de los derechos políticos de las personas. La cognición jurisprudencial se cierne en reconocer la importancia del derecho fundamental a la protesta y a su valor axiológico en una democracia tanto representativa como participativa.

A la luz de lo anterior, el esfuerzo constitucional se ha enfocado más en el criterio deontológico de este derecho desde lo individual hacia lo colectivo, permeando la orientación de sus fallos hacia su asignación de mayor peso en abstracto, por consiguiente, se ha evitado el desarrollo de una visión colectiva y contrastada de este derecho, que propenda por la integralidad y que incorpore en su matriz de análisis, las consecuencias del encuadramiento como derecho subjetivo e *iusfundamental* bajo una visión deontológica<sup>43</sup>.

En la tesis deontológica desarrollada, la Corte Constitucional colombiana, de manera muy general, ha sentado algunos límites tanto desde el derecho de expresión, como de protesta ya expuesto en antecedencia; no obstante, en esa arquitectura, deliberadamente se ha omitido por incorporar un elemento sustancial de análisis que permitiría ejercicios de ponderación y razonabilidad deseables desde los efectos y no solo desde la difícil objetivación desde los principios, en especial, dadas las múltiples afectaciones que genera la protesta social en la sociedad, la economía y su constante pugnacidad frente a otros derechos fundamentales<sup>44</sup>.

42 El razonamiento consecuencialista ha generado gran contradicción entre los pensadores de corte deontológico, argumentando principalmente, su imposibilidad de incorporar en su desarrollo argumental, de forma apropiada e integral, a los derechos fundamentales, o, dicho de otra forma, hacer análisis comparados de forma individual e interpersonal frente a colisiones de implicaciones colectivas (Dworkin, 1984).

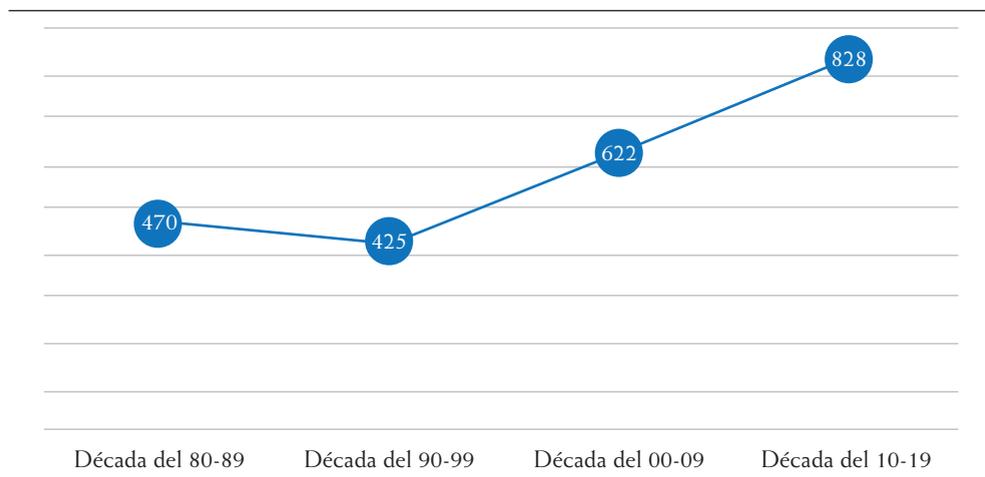
43 Sentencias de la Corte Constitucional: C-742/12, C-223/17, C-281/17, C-007/18, C-009/18, T-541/14, T-366/13.

44 Sobre el particular, resulta interesante decantar la visión de lo individual y lo colectivo por parte de la Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal en Sentencia del 8 de julio de 2009, en donde cita la obra *On Liberty* del filósofo inglés Jhon Stuart Mill, así: "... El hecho de vivir en sociedad hace indispensable que cada uno se obligue a observar una cierta línea de conducta para con los demás. Esta conducta consiste, primero, en no perjudicar los intereses de otros; o más bien ciertos intereses, los cuales, por expresa declaración legal o por tácito entendimiento, deben ser considerados como derechos [...]. Tan pronto como una parte de la conducta de una persona afecta perjudicialmente a los intereses de otra, la sociedad tiene jurisdicción sobre ella y puede discutirse si su intervención es o no favorable al interés general. Pero no hay lugar a plantear esta cuestión cuando la conducta de una persona no afecta, en absoluto, a los intereses de ninguna otra [...]. En tales casos, existe perfecta libertad, legal y social, para ejecutar la acción y afrontar las consecuencias [...]. "... Bajo los presupuestos de la concepción de MILL, no pueden castigarse

En esta vía, se considera enriquecedor la incorporación de una visión consecuen- cialista, de esta forma, buscar una protección pasiva de otros derechos fundamentales de gran valía a la dignidad humana y a la vida en sociedad. Derechos íntimamente ligados a desempeños sociales y económicos óptimos, tales como: evitar el desequi- librio macroeconómico, el agravamiento del desempleo, el derecho al trabajo, las restricciones a la locomoción, el respeto a la propiedad privada, la obstrucción a la libertad económica, entre otros, los cuales pueden verse afectados por una activación constante y sin mayor limitación de la protesta social<sup>45</sup>.

Al efecto resulta importante reconocer la magnitud de su afectación –por su estimación económica y frecuencia–, en consecuencia, se ilustrará la siguiente infor- mación recopilada, así:

GRÁFICO 1. CANTIDAD PROMEDIO DE PROTESTAS EN COLOMBIA (1980-2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de datos de Luchas Sociales en Colombia – CINEP<sup>46</sup>– .

legítimamente conductas que únicamente conllevan una lesión para uno mismo, ni tampoco puede justificarse el castigo de una conducta únicamente en virtud de su inmoralidad [...]". "... El énfasis en la lesión de los intereses de terceros, central para el harm principle, puede contribuir a demarcar la diferencia entre el menoscabo de los intereses de terceros y los intereses del propio agente, diferencia también reconocida dentro de la teoría del bien jurídico, aunque no suficien- temente atendida [...]".

45 De acuerdo con el diario la República, basado en estimaciones de ANIF y otras, concluyó que "En promedio, cada día de paro en los últimos siete años le ha costado al país \$19.916 millones, pues desde entonces se han presentado por lo menos 13 grandes paros, que en conjunto han costado \$9,56 billones y que han sumado 480 días. Además, si se revisa el peso sobre el PIB del costo diario de los paros, se encuentra que equivale a 0,7% del PIB nacional de un día, que es de \$2,57 billones". Reporte periodístico Disponible en: <https://www.larepublica.co/economia/cada-dia-de-paro-le-cuesta-en-promedio-al-pais-19000-millones-2935129>

46 De acuerdo con la metodología desarrollada por el CINEP se aclara que por protesta social se tienen las siguientes categorías: paro, bloqueo de vías, movilización, invasión, disturbio, toma de entidades, huelga de hambre, resistencia civil. Para más información ver en: <https://www.cinep.org>.

TABLA 2. AGREGACIÓN DE DATOS

Total de protestas (1980-1999)	8,274 protestas en un periodo de 19 años	Total de protestas (2000-2019)	13.841 protestas en un periodo de 19 años	Var % 67 %
Promedio protestas (1980-1999)	435,473 protestas por año	Promedio protestas (2000-2019)	728,47 protestas por año	Var % 67%
Promedio protestas por día (1980-1999)	1,19 protestas por día	Promedio protestas (2000-2019)	1,99 protestas por día	Var % 67%

Fuente: Cálculos propios.

TABLA 3. RECOPIACIÓN DE FUENTES SOBRE ESTIMACIÓN DE COSTOS ECONÓMICOS

Fuente	Cuantificación económica y efectos
Revista Portafolio (enero de 2020)	<p>1. Disminución de la comercialización de la deuda pública colombiana por efecto de las protestas sociales. Para diciembre de 2019, "la tenencia de los extranjeros de la deuda pública cayó 2,4%, a US\$23,3 billones, lo cual representa un 43,8% de las reservas internacionales".</p> <p>2. Afectación de las actividades de Industria y comercio. "El comportamiento en noviembre –del comercio al por menor–, aunque fue positivo, observó una menor dinámica, producto, muy seguramente, de las marchas presentadas en el país en ese mes, lo cual tuvo un impacto en este indicador", dijo el viernes de la semana pasada el ministro de Comercio, José Manuel Restrepo, al comentar el resultado de 4,4% en la actividad del comercio al por menor en noviembre del 2019. En igual mes del 2018 llegó a 11,2%." "La industria manufacturera se situó en -1,5% "La gente no podía ir a trabajar en los días de las protestas, y los datos muestra que ese tipo de caída es típica cuando hay menos días hábiles", dijo Munir Jalil, economista de la unidad de BTG Pactual en Colombia, citado por Bloomberg." Disponible en: <a href="https://www.portafolio.co/economia/crece-inquietud-por-impacto-economico-de-las-protestas-537352">https://www.portafolio.co/economia/crece-inquietud-por-impacto-economico-de-las-protestas-537352</a></p>
Diario El Tiempo (noviembre de 2019)	<p>1. Afectación económica por las protestas sociales "Las pérdidas estimadas por varios sectores fueron tasadas en más de 1,5 billones de pesos, con un efecto mayoritario sobre el comercio, los hoteles y restaurantes, teniendo en cuenta que el gremio Fenalco calculó en 150.000 millones de pesos diarios las pérdidas durante las jornadas de protesta." "Esto implica que 1,3 billones de pesos fue lo que dejaron de percibir las empresas de ese sector en los 9 días cuantificados, mientras que los 268.000 millones restantes incluyen afectaciones a la industria y el transporte en Bogotá, [...], los daños ocasionados al sistema TransMilenio (5.000 millones), la cancelación de conciertos en la capital del país (4.547 millones) y las reducciones en la asistencia al teatro (301 millones)." Según Colfecar, gremio de transporte de carga, las pérdidas para ellos están por cuantificar, pero se sabe que las empresas ligadas a este servicio, especialmente de paquetes y postal, "han tenido que afrontar retrasos hasta del 35 por ciento en sus operaciones de entrega", indicó Juan Miguel Durán, líder de ese gremio.</p>

[org.co/Home2/temas/programa-de-movimientos-sociales-derechos-humanos-e-interculturalidad/linea-de-movimientos-sociales-tierra-y-territorio/movilizaciones-cinop.html](http://org.co/Home2/temas/programa-de-movimientos-sociales-derechos-humanos-e-interculturalidad/linea-de-movimientos-sociales-tierra-y-territorio/movilizaciones-cinop.html)

Si se quiere consultar el número de protestas por año se puede ver el ANEXO I de este artículo.

Fuente	Cuantificación económica y efectos
<p>Diario El Tiempo (noviembre de 2019)</p>	<p>Se teme, además, por el empleo y los tenderos. "El 75 % de los tenderos en todo el país gana menos de dos salarios mínimos. Cuando hay cierre de 5, 6 o los días que se alargue, realmente es un descuadre para sus finanzas, que dependen de su venta diaria", manifestó Jaime Alberto Cabal, presidente de Fenalco.</p> <p>2. Efectos agregados en la economía</p> <p>"... el indicador NowCast del Grupo Bancolombia, que se construye a partir de la información correspondiente a las transacciones en los canales y medios de pago de esta entidad financiera, revela que la situación está tendiendo repercusiones en materia de actividad productiva.</p> <p>"En las primeras semanas de noviembre se registró una leve aceleración en el ritmo del crecimiento de la economía, pero durante la última semana (la del paro) ha habido una moderación en esa dinámica. Los sectores en donde el cambio de tendencia hacia la desaceleración ha sido más evidente son la industria y el comercio", dice el informe.</p> <p>"... De hecho, la intensidad de la crisis social durante la semana le pegó con fuerza al dólar, que en la jornada del viernes marcó el segundo récord en serie durante la semana, al situarse en 3.522 pesos."</p> <p>Disponible en: <a href="https://www.eltiempo.com/economia/sectores/costo-del-paro-va-mas-alla-de-los-efectos-economicos-causados-en-estos-dias-439126">https://www.eltiempo.com/economia/sectores/costo-del-paro-va-mas-alla-de-los-efectos-economicos-causados-en-estos-dias-439126</a></p>
<p>Revista Semana</p>	<p>1. Efectos económicos adversos derivados de la protesta social</p> <p>"El miércoles 27 de noviembre, siete días después de que comenzó en el país una jornada inédita de protestas, el precio del dólar superó la barrera histórica de los 3.500 pesos. El valor de la divisa reflejó el temor y la incertidumbre de inversionistas, analistas y empresarios, que luego de una semana de marchas observaban preocupados los impactos que estas jornadas han causado en la economía".</p> <p>"Eso sí, han sentido el mayor impacto las pequeñas y medianas empresas, que representan casi el 97 por ciento del total que operan en el país, generan el 80 por ciento del empleo y responden por 35 por ciento del producto interno bruto. También son las más vulnerables a las pérdidas por efectos del vandalismo o la ausencia de clientes."</p> <p>"Según Fenalco, las pérdidas en el comercio en la primera semana de las protestas superan 1.4 billones de pesos."</p> <p>"40.000 millones de pesos por perjuicios a Transmilenio y el SITP. A ellos se suman los costos que acarrea la menor movilidad, el cierre de establecimientos, la cancelación de eventos, suspensión de labores y temores en la ciudadanía, entre otras afectaciones."</p> <p>"ACOPÍ estima en 400.000 millones las pérdidas para las pequeñas empresas, que generan 80 por ciento del empleo."</p> <p>"Almacenes de calle y reconocidos centros populares de comercio han sufrido los peores efectos. En el popular sector bogotano de San Victorino, por ejemplo, las ventas se han desplomado cerca del 80 por ciento. En un día normal transitan cerca de 10.000 visitantes por hora, pero durante las protestas llegan menos de 4.000 personas, dice Yansen Estupiñán, representante del Centro Comercial Gran San. Y estima que el paro le ha dejado al comercio de este sector unos 24.000 millones de pesos en pérdidas"</p> <p>Disponible en: <a href="https://www.semana.com/nacion/articulo/coletazo-economico-de-las-marchas-en-colombia/642787/">https://www.semana.com/nacion/articulo/coletazo-economico-de-las-marchas-en-colombia/642787/</a></p>

Fuente	Cuantificación económica y efectos
Diario la República (febrero de 2019)	<p>1. Afectaciones económicas de la protesta social – “La economía no aguanta un paro más”</p> <p>“Costo de los paros desde 2012: \$9 billones Costo del Paro Judicial 2014-2015: \$1,1 billones Costo de los paros de transportadores: \$3,6 billones”.</p> <p>“Si bien las pérdidas económicas ocasionadas por los paros son determinantes, la desestabilización de la esfera institucional tiene un costo distinto y no se arregla con dinero. Hace seis años cuando se dieron las últimas protestas masivas que cubrieron agro, transporte, minería, justicia y educación, los daños fueron irreparables, no solo para el Gobierno de esa época, sino por los costos que acarrearón \$1,8 billones, algo así como 0,4% del PIB. Pero el problema no es que hagan parar la economía con sus consecuentes daños, sino los aparentes “logros” a través de los compromisos gubernamentales que, por lo general, tienen que mentir al tratar de manipular las leyes del mercado, como fijar precios, manejar tablas de precios, flexibilizar aranceles, entre otros. De acuerdo con la Anif, el país perdió casi \$2 billones entre paros y protestas.”</p> <p>Disponible en: <a href="https://www.larepublica.co/opinion/editorial/la-economia-no-aguanta-un-paro-mas-2828325">https://www.larepublica.co/opinion/editorial/la-economia-no-aguanta-un-paro-mas-2828325</a></p>
Diario virtual especializado-Asuntos Legales- (enero 2020)	<p>1. Efectos económicos de la protesta social</p> <p>“Se estima que desde 2012 los paros le han costado al país alrededor de \$9,56 billones y que el costo de un día en promedio de un paro equivale a 0,7% del PIB nacional diario”.</p> <p>Disponible en: <a href="https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/cada-dia-de-paro-le-ha-costado-en-promedio-19000-millones-a-la-economia-2954414">https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/cada-dia-de-paro-le-ha-costado-en-promedio-19000-millones-a-la-economia-2954414</a></p>

Expuesto lo anterior, se puede afirmar a la luz de los datos que, el creciente uso de la protesta como mecanismo de expresión social, cuya causalidad puede estar asociada a diversos factores, tales como: mejores canales de información social, baja legitimidad de los gobiernos de turno, proteccionismo de su desarrollo, entre otros. Lo anterior da como resultado, un incremento de su potencial pugnacidad frente a los derechos fundamentales de los demás ciudadanos que no participan de ella, dada su alta frecuencia –ver tabla 2– y sus costos económicos y sociales que debe asumir el sector público y las empresas en términos de competitividad: costos de operación, de tráfico, de tránsito, tiempo laboral, ingresos y afectaciones a infraestructura pública y privada.

Así, luego de la recopilación de información realizada, abordar a la protesta social solo en términos dogmáticos, como lo ha pretendido la Corte Constitucional, obviando los efectos de su alto costo social, dado su efecto paralizador de algunas actividades económicas y, por consecuencia, su afectación sobre la libertad económica de las personas –cierre de operaciones por marchas, restricciones de operaciones por obstrucción de vías, imposibilidad de ejercer las actividades en libertad cuando se encuentre activada una manifestación–, sobre el financiamiento del gasto público –afectación del recaudo, afectación a la estabilidad económica–, limitación de acceso a servicios esenciales como el transporte, la salud, la educación, permiten establecer cierto grado de duda respecto de si esos costos sociales, directos e indirectos, resultan ser menores que el beneficio esperado por parte de quienes activaron la protesta y sobre los cuales se extiende la interpretación extremadamente garantista.

Aunado a lo anterior, es de resaltar que, en otras áreas, la Corte Constitucional<sup>47</sup> sí ha previsto criterios consecuencialistas a la hora de analizar situaciones donde se encontraba en tensión un derecho fundamental, en tal virtud, resalta por ausencia este criterio bajo el análisis realizado. En consecuencia, puede considerarse que el desarrollo jurisprudencial en torno al artículo 37 constitucional, se ha cimentado sobre la visión de que el derecho a la protesta social debe ser observado por encima, en la mayoría de los casos, de cualquier otra consideración. Así, se hace palmaria la falta de ponderación general sobre los pesos relativos entre derechos en pugna, o de las consecuencias de la decisión sobre el caso en abstracto o en particular, frente a la reunión pacífica dado su desarrollo constitucional.

Al final, lo que se analiza propugna por una visión de análisis económico del derecho<sup>48</sup> constitucional, la cual enriquezca los criterios de análisis, de forma que, si bien los derechos deben ser garantizados, no se debe perder de vista su objetivación desde el costo social<sup>49</sup> —no solo en términos económicos— (Arango, 2001). De esta forma,

47 Por ejemplo, en la Sentencia C-776 de 2003, la Corte Constitucional a fin de analizar la inconstitucionalidad del artículo 116 de la Ley 788 de 2002 que pretendía incluir el IVA a productos de la canasta familiar, al efecto, la Corte lo declaró inconstitucional, basada en una argumentación deontológica y consecuencialista al establecer dentro de su análisis, factores de ponderación integrales en torno al derecho fundamental del mínimo vital sobre las personas que verían afectado su ingreso al soportar este gravamen en bienes de primera necesidad, y argumentación consecuencialista sobre los efectos en el agravamiento del nivel de pobreza en la sociedad al gravar esta clase de bienes.

48 Se podría afirmar que esta corriente de análisis concretada entre la economía y el derecho se funda en la obra de Coase, al estudiar, con gran disrupción para su momento, la intervención del derecho y de sus consecuencias económicas en los mercados. Esta corriente de pensamiento se ha dispersado a su vez en múltiples escuelas tales como la Escuela de Elección Pública, de Economía Institucional, Nueva Economía Institucional o de Estudios Críticos Legales, entre otras.

49 A efecto de ilustrar los eventuales costos sociales de la protesta social, resulta indispensable delimitar el concepto de 'externalidad'. Una externalidad se ocasiona cuando un individuo realiza una actividad que afecta el bienestar de un tercero que no lo compensa o remunera por esa afección, la cual puede ser positiva —educación— o negativa —contaminación— (Rojas, 2016).

Ahora bien, a raíz de la conflictividad que supone la protesta social más allá de los criterios deontológicos desarrollados por la Corte Constitucional con ocasión de función prevalente en una democracia, resulta inaplazable enriquecer esta visión con un enfoque consecuencialista de esta visión meramente axiológica. Por ejemplo: (i) Las protestas continuadas con afectación al comercio al por menor y al por mayor con su acción sobre las vías públicas por donde se realizan las movilizaciones puede deteriorar la confianza de los individuos frente a la atmósfera social, esta situación, eventualmente podría afectar su comportamiento y los haría replantear sus decisiones de consumo, dada la percepción de inestabilidad sobre el orden público; (ii) Los costos asociados al desarrollo de la protesta —costos de logística, de protección, de comunicaciones, entre otros— adicionales a los ocasionados por la violencia que en algunos casos se generan, terminan por erosionar los ingresos disponibles del erario público y limita la facultad de emplearlos en inversiones más eficientes, bajo una visión de externalidades positivas y como mecanismos de garantía de otros derechos fundamentales a la salud, la educación, entre otros —costos de oportunidad—, (iii) Efectos macroeconómicos por un incremento de la presión fiscal en actividades que no generan un rendimiento social o económico, en esta vía, una parálisis del comercio en sus distintos niveles, no solo genera presión fiscal por el gasto asociado a la realización de la protesta y a la reparación de la propiedad afectada, a su vez, afecta la disponibilidad de recaudo al menoscabar los ingresos del mercado por la supresión de actividades

a juicio personal, los análisis de corte excesivamente garantista sobre algunos derechos, deben tener una justificación tanto de la dimensión deontológica como de la consecuencialista, buscando siempre su objetivación a través de un análisis integral que dimensione las consecuencias sociales de las decisiones (Scanlon, 1995). Dicho lo anterior, a la luz de las tesis desarrolladas por (Posner, 2000), los jueces no deben omitir el futuro, es menester incorporar en sus análisis deontológicos las consecuencias de sus actuaciones en la asignación de derechos o recursos.

#### **4.2. La ausencia de un criterio consecuencialista y en su lugar el predominio del juicio deontológico afecta el desarrollo de juicios de ponderación sistémica con enfoques múltiples –económicos, sociales, contextuales–**

Defender la necesidad de incorporar criterios de razonamiento judicial más allá del deontológico, consiste en evitar relativizar el valor de los derechos fundamentales al establecerlos sin parangón claro alguno, evitando en última instancia su ineficacia dada su impracticabilidad en términos de garantía o de sostenibilidad en el tiempo.

En atención de la jurisprudencia analizada, la Corte, en aras de una "amplia" defensa deontológica de la libertad de expresión enmarcada en el derecho de reunión pacífica<sup>50</sup>, desarrolla una posición judicial garantista desde lo sustancial, pero sin un criterio de observancia de la realidad práctica. Los argumentos y las posiciones judiciales se tamizan sin criterios de ponderación que enriquezcan su desarrollo, sus límites e interconexión con la realidad y los demás derechos fundamentales, teniendo como efecto directo, un menoscabo sobre el valor mismo de estos derechos, y como resultado no solo hay una mengua en la efectividad del orden jurídico, sino que, en última instancia, cada uno de los miembros del todo social se ven afectados en el disfrute de sus derechos individuales.

generada por las marchas; (iv) Una situación de desestabilización generalizada, puede afectar la inversión extranjera, pudiendo afectar la valoración de los títulos de deuda soberanos, lo cual, no solo encarecería el endeudamiento público sino a su vez, incentivaría el retiro de capital extranjero de la economía nacional, afectando eventuales inversiones y empleo, entre otros efectos sistémicos.

50 "En diferentes legislaciones a lo largo del mundo, se hace un fuerte hincapié sobre la necesidad de la moderación de la protesta, en consecuencia, el derecho ha generado una robusta reflexión sobre el particular, no desde la causa ni del fin, sino bajo un enfoque prohibitivo y desnaturalizador del proceso de comunicación social y público, en esta vía, cualquier límite se le asume como un fenómeno negativo que hay que evitar de forma fehaciente.

No obstante, es preciso considerar que la violencia deslegitima cualquier proceso social de la protesta, permitiendo asimilarla de forma contextual al caos, a la anarquía, al desorden y a vacíos normativos que oscilan entre el garantismo y la defensa del orden, visto desde la protección del derecho, la posibilidad expresión y la ausencia de normas sobre el particular. Esta particularidad, ha hecho que sobre esta materia los desarrollos hayan sido liminares y poco explicativos de su esencia y desarrollo como los que se han desarrollado en torno a la sociología (González, 2017, 37-40), ciencia que ha concebido que el fenómeno de la violencia admite ser englobado en una única concepción negativa asociada a ilegalidad."

Al hilo, resulta argumentable que la sobreposición de la protesta social, sin parámetro desarrollado en la ley y, teniendo como límite los pocos cauces jurisprudencialmente expuestos en la sección 3 del presente análisis, podría llevar a considerar que la visión proteccionista sobre este derecho, no resulta proporcional a todas luces frente a sus efectos generalizados sobre el bienestar agregado de la sociedad, toda vez que su desarrollo *per se*, implica para la parte de la sociedad que no participa de esta, una restricción de sus libertades individuales –en teoría inviolables e incondicionales– y de su bienestar económico, sin razones de peso suficientes, llevando a la inestabilidad de la convivencia social, dada la falta de parametrización de razonamientos consecuencialistas.

Llama la atención la falta de proporcionalidad en el desarrollo constitucional sobre la materia, especialmente al reducir la justificación de su criterio deontológico bajo la premisa del principio de solidaridad y vida en sociedad por parte de quienes deben soportar la protesta social, especialmente, cuando las manifestaciones limitan *iusfundamentales* a la locomoción, al ejercicio de libertades económicas, al transporte público, al trabajo. A la luz de este choque de derechos, resulta imperativo una ponderación clara de los mismos a fin de asegurar su eficacia.

En esta vía, se considera que no solo debe bastar un fin legítimo de un determinado colectivo a expresarse para validar una restricción sobre los derechos individuales y colectivos del resto de la sociedad. La responsabilidad social, el compromiso con el orden público y los bienes colectivos en pugna, exigen una ponderación erigida sobre criterios de necesidad y proporcionalidad, a fin de garantizar su coexistencia –su eficacia– y no, como sucede en la actualidad, extender un manto de garantía sobre solo la protesta social, limitando de plano al resto de la sociedad sin incorporar otro criterio más allá de la justificación dogmática. En tal realidad, el juez debe justificar, en debida forma el carácter prevalente de la protesta social considerando, cuando el juicio de ponderación no resulte claro, otros medios para lograr el mismo fin.

En suma, *a priori*, podemos construir una crítica<sup>51</sup> a la Corte Constitucional por no haber desarrollado una construcción menos abstracta sobre los límites al derecho

51 "La colisión entre normas jurídicas de igual jerarquía constitucional debe solucionarse de forma que se logre la óptima eficacia de las mismas, en esta vía, el papel de los jueces, especialmente el de las altas cortes, reviste de mayor importancia y deber de observación sobre su actividad bajo una concepción crítica de derecho donde se percibe al juez no como un amplificador neutro del derecho, sino como una persona que con sus sesgos e inclinaciones valorativas personales concibe la actividad judicial como un actuar estratégico de acuerdo con sus convicciones personales, sociales y políticas, indefectiblemente esta realidad afecta el campo de interpretación de los derechos o principios fundamentales.

En este margen resulta del máximo interés social e investigativo revisar los desarrollos de la economía conductual o la corriente del pensamiento jurídico denominada Critical Legal Studies (CLS) cuya teleología investigativa se acotaba a la refutación del juez benevolente y justo de carácter neutral e independiente del contexto político. En esta vía, su principal afluencia de desarrollo académico se centró sobre la cardinal influencia de la ideología en la práctica judicial a la hora de interpretar y aplicar el derecho (Kennedy, 2010).

de la protesta social, en especial, cuando su uso ha sido incremental, así como sus costos sociales.

*La judificación constitucional de la protesta social, limitando su juridificación, puede terminar en juicios abstractos y garantistas que terminen por afectar la voluntad popular*

El desafío analítico y teórico que asumió la Constitución de 1991 consistió en acercar la idea de un derecho subjetivo individual hacia lo colectivo como: una actividad política y social que se ejerce individualmente, dentro de un conjunto de personas, con la finalidad de expresar un sentimiento o hacer evidente una realidad. Lo anterior, conllevó a establecer de forma estratégica a la protesta (la *reunión pacífica*) como *iusfundamental* y cuyo desarrollo jurisprudencial se ha construido de forma sistémica en la Constitución de 1991, como un mecanismo que desarrolla a una de las libertades primigenias de la dignidad humana, la libertad expresión, y no como una acción social con fines políticos que se protege desde lo social y lo colectivo<sup>52</sup>.

En la anterior conceptualización constitucional, prima la idea de que la diferencia entre derechos de libertad y derechos sociales se fundamenta en su carácter de exigibilidad judicial. De esta manera, se ha protegido de forma amplísima el carácter fundamental de la protesta social, sin limitar su desarrollo a los mecanismos de participación que la misma constitución prescribe, construyendo su esencia sobre varios derechos fundamentales conexos, consolidándose una visión “judificada”<sup>53</sup> desde la interpretación judicial y no desde la producción legislativa –órgano que ostenta la representación representativa por excelencia del constituyente primario– sobre la protesta social, permitiendo una construcción netamente dogmática sobre este derecho, incluso, llevando su abstracción, hacia decisiones que pueden resultar contrarias a la voluntad popular.

Lo anterior, se encuentra reforzado por la reserva legal<sup>54</sup> –límite a su juridificación– por parte del Congreso de la República, dado que el legislador no puede regular de una forma definitiva el espectro de lo que legalmente se entiende sobre los diferentes matices que pueden desembocar en la realidad al tenor de lo dispuesto del anotado

- 52 Como ha sido reseñado en este trabajo de reflexión, la interrelación e interdependencia de la protesta social con la dignidad humana, la libertad de expresión, reunión y asociación ha sido expresamente reconocida por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, entre otras por las Sentencias C-024 de 1994, C-179 de 1994, C-742 de 2012 y T-366 de 2013, que desarrollaron la interacción sustantiva con los anotados derechos fundamentales. Adicionalmente, el juez constitucional ha concurrido en esta interpretación sistémica a la dimensión política, no desde la manifestación, sino desde el control ciudadano sobre quien ostenta el poder como mecanismo de desarrollo del artículo 40 constitucional.
- 53 Al efecto se puede revisar la Sentencia No. T-002 de 1992 de la Corte Constitucional, que implanta la función especial de búsqueda de juez al establecer los dos criterios principales para determinar los derechos constitucionales fundamentales: la persona humana y el reconocimiento expreso.
- 54 Sentencia T-388 de 2013, Sentencia T-594 de 2013, Sentencia T-049 de 2016, Sentencia T-127 de 2016, Sentencia T-410 de 2010, Sentencia C-520 de 2016.

artículo 37 constitucional –*definir qué se entiende por protesta, reunión pacífica, manifestación, entre otros*– y, de esta forma, crear parámetros de desarrollo en su activación.

*La multifuncionalidad de los derechos fundamentales: un campo de análisis conflictual frente a visiones garantistas desarrolladas por la Corte Constitucional en el derecho a la protesta social –reunión pacífica–*

La Corte Constitucional en su sentencia SU-111 de 1997, ha señalado la fuerza objetiva de todos los derechos fundamentales como valores esenciales, cuya tutela trasciende el estrecho marco de las vías judiciales objetivas –ordenadas para situaciones, vulneraciones o amenazas concretas–, erigiéndose como una dimensión político-institucional en la realidad jurídica colombiana.

Al efecto, sobre la multifuncionalidad de los derechos fundamentales, Alexy (2007) señala la conveniencia de entenderlos dentro de su singularidad como un todo. De esta forma y bajo la jurisprudencia analizada, resulta tan clara su multifuncionalidad como su potencialidad de superposición o pugna. Por la tanto, es imposible desarrollar por cada derecho un parámetro de protección único, ya que, de acuerdo con la amplitud de su elaboración y su valor axiológico, de cada derecho fundamental se pueden desarrollar diferentes deberes que deben garantizarse tanto de forma positiva como negativa<sup>55</sup>.

En este margen, es posible vislumbrar cómo las acciones, positivas o negativas para la promoción y protección de los derechos fundamentales, se complejizan cuando la misma función de protección deriva de la propia dimensión objetiva de los derechos fundamentales que asigna al Estado el deber de protegerlos contra acciones de terceros. Bajo esta lógica, la protesta social que goza de reconocimiento de *iusfundamental* y por tanto justificada, como ya vimos, puede entrar en constante pugna de protección frente a su desarrollo en el plano de los otros derechos fundamentales como la salud, la vida, la dignidad, el trabajo, la locomoción y la libertad, a través de los distintos mecanismos de protección legal.

En esta dimensión de análisis podemos observar que en estos momentos no se ha expedido una normativa –legislativa y/o administrativa– dirigida a crear estructuras organizacionales y procedimentales que posibiliten el ejercicio de otros derechos fundamentales en una amplia armonía con el de la reunión pacífica, por tal motivo, la multifuncionalidad de este derecho –de reunión pacífica– prevé desarrollos concretos y derivados, así: (i) el derecho a que el Estado se abstenga de promover intervenciones

55 Para Alexy (2007) los derechos fundamentales se desarrollan en dos ejes de protección jurídica; así: (i) función de defensa y (ii) función de prestación. La función de defensa se cierne sobre los derechos de libertad desde una visión tanto negativa como positiva, es decir, se relaciona a la prohibición de interferencia indebida en la esfera particular de su titular, así como el deber de promover su protección, respetando los límites en su potestad configurativa por parte del ejecutivo y del legislativo; (ii) la fase prestacional, imponen al Estado la persecución de determinados objetivos, en esta dimensión la protección positiva es estructural, de esta forma se radica en el Estado la obligación de establecer las condiciones materiales para el ejercicio de los derechos fundamentales.

que afecten, limiten o impidan el desarrollo de la protesta social (función de *defensa*); (ii) el derecho a que el Estado proteja positivamente a los ciudadanos que ejercen su derecho a la manifestación pacífica de intervenciones de terceros que lo limiten o impidan (función de *protección*); (iii) el derecho a que el Estado permita al titular del derecho participar de procedimientos relevantes para el desarrollo legal-estatutario del artículo 37 constitucional. En tal circunstancia, como ya se vio, la Corte ha desarrollado una postura garantista sobre la misma y ha dictado los parámetros de configuración legislativa. No obstante, la fricción social sobre los diversos derechos fundamentales en pugna a la luz de la multifuncionalidad y de lo establecido por la jurisprudencia, hace patente su conflictividad sin una regla clara de resolución objetiva que incorpore los beneficios y las consecuencias en su desarrollo<sup>56</sup>.

La situación anterior, bien ilustra la pugnacidad derivada de la amplitud y multifuncionalidad de los derechos fundamentales, al ser derechos que conceden a sus titulares un conjunto variado de posiciones jurídicas dotadas de tutela reforzada, y que imponen al poder público una gama diversificada de obligaciones correlativas a las diferentes funciones ejercidas por cada una de esas posiciones. Lo visto aquí genera un escenario jurídico conflictual, sobre el cual la Corte ha optado por hacer prevalecer el derecho individual y colectivo de quienes desarrollan la protesta social sobre quienes no participan o no la apoyan, llevando a incorporar –forzosamente– dentro de la función de costo de cada individuo los efectos económicos y sociales de su realización, sin consideración de un juicio de ponderación o de análisis consecuencialista que permitan su justificación objetiva.

Con apoyo de la anterior reflexión, se puede predicar un equívoco elemental por parte de la Corte, al asociar la visión garantista de la protesta social a un desarrollo estrictamente deontológico en asimetría con los demás derechos fundamentales que se pueden afectar por su realización. En esta vía, es posible identificar que la tesis subyacente a su protección descansa en la multifuncionalidad de este derecho de manifestación, sin considerar la pugna con otros derechos fundamentales –con la misma multifuncionalidad– en diversas funciones tanto de defensa como prestacionales, generando de facto, un evidente problema de racionalidad y proporcionalidad sobre el particular.

56 La doctrina y las diferentes posturas de interpretación constitucional, frente a la pugnacidad de principios o derechos fundamentales, han decantado dos tesis conflictuales ante el eventual choque de derechos simétricos, por un lado, están quienes abogan por una visión sistémica (Corte Constitucional, Sentencia C-574 de 2011) y complementaria de estos derechos o principios, postura conforme a la cual no habría pugna entre estas; por su parte, están quienes abogan por el reconocimiento de la pugnacidad en derechos simétricos en un determinado caso concreto (Mendonca, 2003). En esta vía, la pugnacidad entre principios, dado que no hay una jerarquía entre estos, debe resolverse a través del método de la ponderación, mecanismo que sopesa cada principio frente al caso concreto arrojando una decisión que resuelva el eventual choque a favor del principio de mayor peso sobre una base racionalidad en la labor interpretativa del juez –fórmula del peso– (Vigo, 2013).

En otras palabras: es posible predicar un olvido sistemático en las *ratio decidendi* constitucional de la perspectiva de los “derechos fundamentales como un todo”<sup>57</sup>, según la cual cada derecho fundamental representa un abanico de posiciones *ius-fundamentales*, del cual emanan deberes de respeto (función defensiva) de protección (función protectiva) y de prestación (función prestacional), y en caso de limitación exigirá siempre un análisis de racionalidad, ponderación e idealmente un juicio de consecuencialidad de la decisión adoptada.

En virtud de lo anterior, se considera erróneo asociar automáticamente el derecho de reunión pacífica con la función defensiva y a otros derechos fundamentales, de contenido económico o social, automáticamente a la función prestacional. Resulta imperativo comprenderlos como “derechos fundamentales en un todo”, que invisten a su titular de varias posiciones jurídicas: de esta forma, se evitaría desarrollar juicios de valor desproporcionados en los diferentes análisis que se realicen sobre la materia.

El proceder constitucional se debería enmarcar en la integralidad y sistematicidad de los derechos bajo observación o pugnacidad, analizando el grado de afectación, y como se arguyó en la sentencia T-102 de 2014 de la Corte Constitucional, en los juicios de desigualdad en el análisis de derechos en aparente pugnacidad, la Corte debe utilizar un test de proporcionalidad<sup>58</sup>, en el que se estudien, entre otros, la

57 La Corte Constitucional en sentencia T-425 de 1995 llama la atención sobre el principio de la unidad constitucional, método que exige la interpretación de la Constitución como un todo armónico y coherente, al cual, por oposición existe la interpretación singular de los preceptos constitucionales –aislada– y posiblemente conflictual, en esta vía se desarrolla el principio de armonización, método que busca la alineación concreta de las normas constitucionales enfrentadas, impidiendo que se busque la efectividad de un derecho mediante el sacrificio o restricción de otro. Al efecto se estableció que: “... con este principio, el intérprete debe resolver las colisiones entre bienes jurídicos, de forma que se maximice la efectividad de cada uno de ellos. La colisión de derechos no debe, por lo tanto, resolverse mediante una ponderación superficial o una prelación abstracta de uno de los bienes jurídicos en conflicto. Esta ponderación exige tener en cuenta los diversos bienes e intereses en juego y propender su armonización en la situación concreta, como momento previo y necesario a cualquier jerarquización o prevalencia de una norma constitucional sobre otra [...]”.

58 En las sentencias C-695 de 2013 y C-033 de 2014 de la Corte Constitucional, se define con precisa claridad el concepto de test de proporcionalidad, así: “... El test de proporcionalidad es un instrumento hermenéutico que permite establecer si determinada medida resulta adecuada y necesaria para la finalidad perseguida, sin que se sacrifiquen valores, principios o derechos de mayor entidad constitucional para el caso concreto que se analiza. [...]”.

“El cuanto al criterio de proporcionalidad estricta (Alexy, 2005) se refiere a la optimización respecto de las posibilidades normativas.

Las posibilidades normativas vienen definidas, fundamentalmente, por la concurrencia de otros principios; de forma que se materializa la ley de la ponderación, por lo cual, el criterio de limitación del disfrute de un derecho fundamental o principio mayor debe ser la importancia de satisfacción del otro. Esta regla de proporcionalidad inversa, al final lo que busca en su teleología de optimización es un criterio de eficiencia, de forma que se valore si los beneficios que se derivan de la consecución de dicho bien colectivo son mayores que los perjuicios inherentes al sacrificio del derecho fundamental individual u otro colectivo (De Domingo, 2011).

Al efecto, vale recordar que la Corte Constitucional de Colombia, ha desarrollado esta tesis en diversas oportunidades, al efecto se pueden consultar las siguientes sentencias: C-470 de 2011, C-438 de 2013, C-091 de 2017, C-442 de 2019 y C-493 de 2019.

idoneidad de la medida, la validez del objetivo perseguido y la posible afectación a otros derechos fundamentales, de manera que al final se tenga certeza sobre la afectación –efectos o consecuencias– de la medida y sobre esto, limitar las acciones o determinar los mínimos exigibles que habiliten su realización, procurando en todo caso, el menor menoscabo<sup>59</sup> posible en la esfera de otros derechos de igual jerarquía.

Corolario de lo anterior, se debe dimensionar la multifuncionalidad de estos derechos en su versión fundante e integral, en lugar de intentar establecer un régimen específico para el bloque de los derechos de libertad de defensa –como el de la protesta social– y otro para el grupo de los derechos económicos y sociales de prestación, cuando sobre ambas categorías se replican las 2 funciones generales y sus derivados específicos vistos en antecedencia.

## CONCLUSIONES

Es indubitable reconocer el avance de la protesta como forma de acción política y social a raíz de la protección establecida en el artículo 37 constitucional. Situación que ha aumentado la relevancia de su estudio jurídico en razón de que sus efectos y accionar afectan el disfrute de otros derechos constitucionalmente protegidos. En esta vía, el desarrollo de la protesta social constituye un fenómeno multifacético que podría ser explicado a partir de variables de diversa naturaleza tanto políticas, como jurídicas o sociales.

A la luz de lo analizado, a través de una revisión jurisprudencial extensa, el presente artículo pretende evidenciar un escenario conflictual no abordado entre derechos fundamentales por parte de quienes participan en la protesta social y quienes se abstienen, ello a fin de llamar la atención sobre la necesidad de enriquecer los juicios deontológicos de la Corte Constitucional con el análisis económico del derecho y, llevar a una evolución que comporte criterios más amplios y demostrables en la materia.

De esta forma, resulta interesante, a partir del análisis realizado, sentar las bases para la construcción de una teoría de desarrollo de la protesta social en torno a la homogenización con otros derechos fundamentales. Por ello mismo, demarcar un camino de investigación que avance sobre lo estipulado en la Constitución Política de 1991, que responda al contexto y a las visiones sociales sobre la materia, mediante el

59 El principio de proporcionalidad desarrollado por la Corte Constitucional colombiana, dicta un parámetro de razonabilidad en el ejercicio de los derechos, de forma que estos se extiendan hasta lo indispensable a fin de asegurar su disfrute, maximizándose un espectro amplio de empleo de los derechos en eventual colisión, de esta forma, se precave una restricción injustificada de los mismos que termine por socavar su finalidad.

Esta concreción de la Corte colombiana es bastante ajustada a lo desarrollado por (Alexy, 2004), conforme a la cual, la optimización de derechos en eventual conflicto, se debe analizar a la luz de tres subprincipios de: (i) idoneidad, (ii) necesidad y (iii) proporcionalidad, todo lo cual apunta a la teleología de asegurar la eficacia del derecho; esto es, que los principios como rectores sustantivos y abstractos del ordenamiento requieren garantía y amplitud en su realización dadas las posibilidades normativas y fácticas.

dinamismo que da una interpretación enriquecida con un enfoque consecuencialista; lo anterior, con la finalidad última de optimizar la relación de los derechos fundamentales y así su disfrute, más allá de su fundamentación y parametrización deontológica, reconociendo que todos sus efectos irradian en las relaciones de los ciudadanos entre sí.

## REFERENCIAS

- Alexy, R. (2005). "Teoría del discurso y los derechos constitucionales", en *Teoría del discurso y derechos constitucionales*. México: Distribuciones Fontamara, 89-103.
- Alexy, R. (2004). *Epílogo a la teoría de los derechos fundamentales*. Carlos Bernal Pulido (trad.). Madrid: Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y Bienes Inmuebles de España.
- Alexy, R. (2007). *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993. Traducción de Ernesto Garzón Valdés. 2ª ed., con nueva traducción al español de Carlos Bernal Pulido, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Alcántara, M. (2012). *El oficio de político*. Madrid: Tecnos.
- Álvarez, I. (2001). "Sobre el concepto de derecho subjetivo de Hans Kelsen", *Boletín de la Facultad de Derecho*, n.º 17.
- Archila, M. (2006). "Protestas, movimientos sociales y las paradojas de la democracia en Colombia (1975-2007)", *Controversia*, n.º 186. CINEP.
- Botero, C. (2010). Una Agenda hemisférica para la defensa de la libertad de expresión. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Organización de Estados Americanos. INF. 4/09.
- Castells, M. (1997). *The power of Identity*. Oxford: Blackwell.
- De Domingo, T. (2011). "La teoría de la justicia del neoconstitucionalismo: Los derechos fundamentales como núcleo del bien común", en Antonio-Luis Pujalte y Tomás de Domingo, *Los derechos fundamentales en el sistema constitucional. Teoría general e implicaciones prácticas*. Granada: Comares.
- Dworkin, R. (1984). "Rights as Trumps", in *Theories of Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Della Porta, D. Diani, M. (2006). *Social movements. An introduction*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Fernández Prados, J. Rojas-Tejada, A. (2003). "Escala de Acción Política No Convencional. Análisis de fiabilidad y validez", *Psicología Política*, n.º 26.
- González, E. (2017). *Asalto al poder. La violencia política organizada y las ciencias sociales*. Madrid: Siglo XXI.
- Kennedy, D. (2010). *Izquierda y derecho: Ensayos de teoría jurídica crítica*. 1ª ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Klandermans, B. (1984). "Mobilization and participation: social-psychological expansions of resource mobilization theory". In *American Sociological Review*, 49(5).
- Le Bon, G. (2005). *Psicología de las masas*. Madrid: Morata.
- Lorenzo, P. (2001). *Fundamentos teóricos del conflicto social*. Madrid: Siglo XXI.
- Lyons, D. (1995). "Utilitarianism and Rights", *Theories of rights*. New York: Oxford University Press.
- Medonca, D. (2003). *Los derechos en juego. Conflicto y balance de derechos*. Madrid: Tecnos.

- Neveu, E. (2002). *Sociología de los movimientos sociales*. Barcelona: Hacer.
- Norris, P. (2002). *Democratic phoenix*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Posner, R. (2000). *Análisis Económico del Derecho*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rojas, J. (2016). Sistema financiero: un análisis del mercado desde la perspectiva del derecho económico, *Revista de Derecho Privado*, (56). Universidad de los Andes (Colombia).
- Scanlon, T. (1995). "Rights, Goals and Fairness", *Theories of Rights*. New York: Oxford University Press.
- Tajfel, H. (1984). *Grupos humanos y categorías sociales*. Barcelona: Herder.
- Valencia, J. (1990). La lógica de la acción colectiva: tres modelos de análisis de la participación política no institucional. *Revista de psicología social*, 5(3), 185-214.
- Vigo, R. (2013). De la interpretación de la ley a la argumentación desde la Constitución: realidad, teorías y valoración. *Revista Díkaion*, n.º 21, vol. 1.

## Fuentes Normativas y Jurisprudenciales

Constitución Política de 1991

- Corte Constitucional, sentencia T-456 de 1992
- Corte Constitucional, sentencia C-024 de 1994
- Corte Constitucional, sentencia C-089 de 1994
- Corte Constitucional, sentencia C-179 de 1994
- Corte Constitucional, sentencia T-425 de 1995
- Corte Constitucional, sentencia C-251 de 1997
- Corte Constitucional, sentencia C-346 de 1997
- Corte Constitucional, sentencia C-265 de 2002
- Corte Constitucional, sentencia T-595 de 2002
- Corte Constitucional, sentencia T-227 de 2003
- Corte Constitucional, sentencia T-859 de 2003
- Corte Constitucional, sentencia T-860 de 2003
- Corte Constitucional, sentencia C-089 de 2004
- Corte Constitucional, sentencia C-825 de 2004
- Corte Constitucional, sentencia T-760 de 2006
- Corte Constitucional, sentencia T-016 de 2007
- Corte Constitucional, sentencia T-391 de 2007
- Corte Constitucional, sentencia C-575 de 2009
- Corte Constitucional, sentencia T-410 de 2010
- Corte Constitucional, sentencia C-470 de 2011
- Corte Constitucional, sentencia T-235 de 2012
- Corte Constitucional, sentencia C-742 de 2012
- Corte Constitucional, sentencia C-438 de 2013
- Corte Constitucional, sentencia T-366 de 2013
- Corte Constitucional, sentencia T-388 de 2013
- Corte Constitucional, sentencia C-453 de 2013

Corte Constitucional, sentencia T-594 de 2013  
Corte Constitucional, sentencia C-695 de 2013  
Corte Constitucional, sentencia C-033 de 2014  
Corte Constitucional, sentencia T-541 de 2014  
Corte Constitucional, sentencia C-1260 de 2015  
Corte Constitucional, sentencia T-049 de 2016  
Corte Constitucional, sentencia T-127 de 2016  
Corte Constitucional, sentencia C-520 de 2016  
Corte Constitucional, sentencia C-091 de 2017  
Corte Constitucional, sentencia C-223 de 2017  
Corte Constitucional, sentencia C-281 de 2017  
Corte Constitucional, sentencia C-007 de 2018  
Corte Constitucional, sentencia C-009 de 2018  
Corte Constitucional, sentencia C-442 de 2019  
Corte Constitucional, sentencia C-493 de 2019  
Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal en sentencia del 8 de julio de 2009  
Directiva 008 de 2016 de la Fiscalía General de la Nación  
Ley 1453 de 2011  
Ley 1801 de 2016

## ANEXO I. SISTEMATIZACIÓN DE LAS PROTESTAS SOCIALES EN COLOMBIA (1980-2019)

Año	Nº Protestas Sociales	Año	Nº Protestas Sociales
1980	381	2000	515
1981	407	2001	470
1982	427	2002	444
1983	467	2003	521
1984	524	2004	628
1985	557	2005	633
1986	448	2006	581
1987	614	2007	1014
1988	459	2008	759
1989	416	2009	658
1990	481	2010	827
1991	428	2011	915
1992	329	2012	819
1993	397	2013	1039
1994	349	2014	961
1995	305	2015	953
1996	362	2016	819
1997	428	2017	695
1998	495	2018	590
1999	680	2019	671

Fuente: Elaboración propia a partir de Base de datos de Luchas Sociales en Colombia – CINEP.