

A photograph of a person wearing a blue hoodie, seen from behind with their arms outstretched. They are standing in front of a large, dark military tank. The tank has the number '31-0279' written on its side. The background is a hazy, outdoor setting with some buildings and a cloudy sky.

Elogio a la bulla

Protesta y
democracia
en Colombia

Sebastián Lalinde Ordóñez

31-0279

DOCUMENTOS 49

DOCUMENTOS 49

SEBASTIÁN LALINDE ORDÓÑEZ Abogado de la Universidad EAFIT (Colombia), especialista en Gestión Pública de la Universidad de los Andes (Colombia), magíster en Sociología del London School of Economics and Political Science (Reino Unido) y magíster en Derecho Público de la Universidad de los Andes (Colombia). Fue investigador en el área de Sistema Judicial del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia). Entre sus publicaciones se encuentran: *Sistema de justicia territorial para la paz* (con Carolina Villadiego, 2017); *Lecciones sobre cómo no hacer una reforma constitucional* (con Rodrigo Uprimny, 2016); *Requisitos, ¿a discreción? Una tensión entre seguridad e intimidad* (2015); *Hacia un diseño que garantice en grado adecuado la independencia de la rama judicial y la mejor fórmula de selección de magistrados de altas cortes* (2014); y *Ante la justicia: necesidades jurídicas y acceso a la justicia en Colombia* (con varios autores, 2014).

Elogio a la bulla

Protesta
y democracia
en Colombia

Sebastián Lalinde Ordóñez

Documentos Dejusticia 49

ELOGIO A LA BULLA. Protesta y democracia en Colombia

ISBN: 978-958-5441-86-6 Versión digital
978-958-5441-85-9 Versión impresa

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia
Calle 35 N° 24-31, Bogotá, D.C.
Teléfono: (57 1) 608 3605
Correo electrónico: info@dejusticia.org
<https://www.dejusticia.org>

Este texto puede ser descargado gratuitamente en <http://www.dejusticia.org>
Creative Commons Attribution-Non Commercial Share-Alike License 2.5.



Revisión de textos: María José Díaz Granados
Preprensa: Marta Rojas
Cubierta: Alejandro Ospina
Impresión: Ediciones Antropos Ltda.

Bogotá, junio de 2019

Contenido

Agradecimientos	9
Introducción	11
Metodología	15
Estructura del texto	18
CAPÍTULO 1	
LA PROTESTA SOCIAL Y SU VALOR EN UNA DEMOCRACIA	21
Relevancia democrática de la protesta	23
Justicia constitucional y protesta social.....	28
CAPÍTULO 2	
NORMAS JURÍDICAS POTENCIALMENTE	
PELIGROSAS PARA LA PROTESTA.....	35
La protesta social en el Código Penal	36
Regulación de la protesta en el Código de Policía	44
Inteligencia y contrainteligencia	
que inhiben la protesta	66
Prohibición de huelgas en servicios públicos	
esenciales.....	72
Prevención y efectividad de las protestas sociales.....	76
CAPÍTULO 3	
PATRULLANDO LA PROTESTA SOCIAL.....	79
Uso de la fuerza	79
Aprehensiones con fines judiciales.....	84
Traslado por protección	88
CAPÍTULO 4	
LA PROTESTA SOCIAL Y EL SISTEMA JUDICIAL PENAL	91

Limitaciones del ejercicio cuantitativo	91
Noticias criminales a nivel nacional	94
Noticias criminales a nivel departamental.....	99
Avance de los procesos penales	102
Sanciones penales y medidas de aseguramiento	107
CAPÍTULO 5	
LA PROTESTA REGISTRADA	
POR LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN	109
Legitimidad social de la protesta	116
Libertad de expresión y libertad de prensa	
frente al derecho a la protesta.....	117
CAPÍTULO 6	
EXCESOS EN LA PROTESTA Y EN EL CONTROL POLICIAL	119
Limitaciones del ejercicio cuantitativo	119
Abusos policiales	121
Desconfianza recíproca entre policías	
y manifestantes	137
CAPÍTULO 7	
CONCLUSIONES	151
CAPÍTULO 8	
RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA.....	159
Dimensión normativa	160
Dimensión policiva.....	163
Dimensión judicial	164
Dimensión mediática	164
Dimensión de abusos recíprocos.....	165
En fin.....	167
REFERENCIAS	169

Agradecimientos

Un borrador inicial de este texto fue discutido con varias personas, quienes me brindaron valiosos aportes que ayudaron a enriquecer la versión final. Agradezco especialmente a los investigadores de Dejusticia Vivian Newman, César Augusto Valderrama, Rodrigo Uprimny, César Rodríguez Garavito, Diana Rodríguez, Mauricio García Villegas, Isabel Pereira, Hobeth Martínez, Diana Isabel Güiza, Juan Sebastián Hernández, Mauricio Albarracín, Claret Vargas, Ana Jimena Bautista, María Adelaida Ceballos, Diana Guarnizo, Krizna Gómez, Daniel Marín, Margarita Martínez, Ana María Ramírez, Carlos Andrés Baquero, Carolina Gutiérrez, Alejandro Jiménez, Irina Junieles, Andrés Castro, María Ximena Dávila, Camila Bustos y Luis Felipe Cruz. Mención especial merece Carolina Villadiego, quien con paciencia leyó varias versiones de este libro y, después de cada lectura, me hizo importantes comentarios que me evitaron muchas equivocaciones e imprecisiones y me ayudaron a fortalecer las ideas. Los errores son terquedad mía.

Al equipo administrativo de Dejusticia, que hace posible el trabajo investigativo, muchas gracias. En este sentido, agradezco el apoyo de Elvia Sáenz, Isabel de Brigard, Carolina Reyes, Claudia Ximena Gómez, Yaneth Vargas, Lucía Albarracín, Alexander Rojas, William Morales, Jazmín Mejía, Ady Luz Ruiz y Néstor Benavides.

Finalmente, le doy las gracias a todas las personas a quienes entrevisté, que me atendieron con generosidad y me contaron sus experiencias, que son una parte fundamental de este libro.

Introducción

La evidencia cuantitativa recogida en este libro indica que el 2013 fue un año hito en la protesta social en Colombia. Según los registros del Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep) (2014, p. 5) sobre el número de protestas que tuvieron lugar entre 1975 y 2013, este último año fue el de mayor cantidad de protestas en el país. Asimismo, entre 2012 y 2016, el 2013 fue un año pico en las entradas de noticias criminales a la Fiscalía General de la Nación por los delitos de asonada, perturbación en servicio de transporte y obstrucción de vías públicas, delitos susceptibles de ser cometidos en el marco de la protesta social, a pesar de que los datos estadísticos consultados para esta investigación no permiten saber si estas entradas a la Fiscalía efectivamente se dieron en el contexto de manifestaciones públicas. En el mismo periodo transcurrido entre 2012 y 2016, el 2013 fue el año en el que la Policía Nacional realizó más capturas o aprehensiones con fines judiciales por estos mismos tres delitos. Acá me refiero a la sumatoria de las capturas o aprehensiones por los tres delitos en conjunto, y no a las capturas o aprehensiones por cada delito individualmente considerado. Además, 2013 es el año en el que la Policía más dinero gastó en comprar elementos para contener y controlar protestas sociales, como gases lacrimógenos y granadas de aturdimiento. Sumado a lo anterior, el 2013 fue cuando la Defensoría del Pueblo recibió más quejas en contra del Escuadrón Móvil Antidisturbios (Esmad), unidad de la Policía encargada de atender la protesta social. También en este mismo año se presentó un incremento significativo en relación con los demás años en el inicio de investigaciones disciplinarias en contra de agentes del Esmad por parte de los funcionarios de control interno de la Policía.

La evidencia cualitativa, por su parte, coincide con estos hallazgos. Miembros de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC),

Marcha Patriótica y Congreso de los Pueblos entrevistados para esta investigación señalaron al 2013 como el año en que más detenciones y judicializaciones sufrieron como consecuencia de las movilizaciones sociales que se dieron para la superación de los problemas históricos que resisten las comunidades negras, indígenas y campesinas.

¿Qué características tuvo la protesta social en el 2013? En primer lugar, los trabajadores asalariados fueron los participantes en el 17 % de las manifestaciones; los estudiantes, en el 13 %; los campesinos, en el 12 %, y los trabajadores independientes, en el 11 %. Asimismo, los participantes fueron, en casi un tercio de las protestas de ese año, pobladores urbanos (Cinep, 2014b, pp. 6-7). En segundo lugar, las causas principales que activaron las protestas sociales durante el 2013, según la clasificación del Cinep, fueron las políticas públicas, en el 19 % de los casos; los servicios sociales de educación, salud, seguridad ciudadana, entre otros, en el 16 % de las protestas; los derechos humanos, en el 15 %; el incumplimiento de convenciones colectivas, pactos colectivos, leyes y acuerdos con los que se puso fin a protestas anteriores, en el 15 % de las manifestaciones, y aspectos relacionados con el hábitat, como tierra, vivienda, servicios públicos domiciliarios, infraestructura física y asuntos ambientales, en el 23 % de los casos (pp. 7-8). En tercer lugar, Bogotá y las capitales departamentales fueron las ubicaciones geográficas predominantes de las protestas. También fueron visibles “zonas con un tradicional conflicto agrario y de reciente apertura de actividades extractivas agropecuarias o minero-energéticas” (p. 8).

A su vez, en el 2013 tuvo lugar el paro agrario, movilización que se desarrolló en varios departamentos del país –el cual incluyó la solidaridad urbana con los campesinos y condujo a protestas en ciudades–, que llevó a serios desabastecimientos de alimentos y a cierre de vías, y que produjo muertos, heridos y detenidos.¹ Esta movilización fue liderada por la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular, movimiento conformado por la unión de once organizaciones, tales como la ONIC, el Congreso de los Pueblos y Marcha Patriótica. Entre sus peticiones resaltan un nuevo ordenamiento territorial y una reforma agraria integral; el fortalecimiento de la economía campesina, indígena y negra para garantizar la soberanía alimentaria; un nuevo modelo minero-energético; el desmonte de la política contra las drogas y la represión contra los cultivos de coca, marihuana

1 Al respecto, ver Revista Semana (2013).

y amapola; la satisfacción de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral; la garantía de los derechos sociales; la eliminación de las barreras entre ciudad y campo, y la solución política del conflicto.²

Estos datos me llevan a la siguiente discusión. Cualquier esfuerzo legítimo e ilegítimo encaminado a contener la protesta plantea muchas preguntas y debe ser analizado con cuidado en la medida en que Colombia es un país comprometido normativamente con el respeto a la protesta social, como lo ordenan la Constitución y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), y pronunciamientos de organismos internacionales que han delineado guías y criterios para interpretar estas normas de derecho internacional.

A esto se agrega que la protesta social cumple una función primordial en una democracia deliberativa gracias a su estrecho vínculo con el pluralismo, el disenso y la libertad de expresión. Simultáneamente, la protesta cumple un papel esencial en el control del poder político y puede ser un motor de cambio y transformaciones sociales. Como escribí en otro lugar (Lalinde, 2016), en una de sus crónicas reunidas en el libro *Cristo con un fusil al hombro*, Kapuściński (1975, pp. 109-110) recuerda que el silencio no presagia nada bueno. Así como una madre se preocupa cuando no escucha ningún ruido en la habitación de su hijo, la sociedad se debería preocupar cuando no escucha bulla en las calles. La razón es muy simple: los tiranos necesitan del silencio para que su actuación pase inadvertida; no les gusta que ninguna voz de protesta turbe su tranquilidad. De suerte que el poco o mucho respeto que tengan un Estado y una sociedad por la protesta social desnuda su talante autoritario o democrático.

En un escenario en el que la protesta goza de una protección normativa importante, y en el que tiene tantas potencialidades de robustecer la democracia, causa perplejidad que en ciertas circunstancias llegue a ser objeto de un control excesivo, a juzgar por la coincidencia en el 2013 entre crecimiento de la protesta, por un lado, e incremento de su contención, por el otro. Aunque, como se verá en el desarrollo del texto, los datos cuantitativos tienen serias limitaciones que impiden alcanzar conclusiones fuera de toda duda razonable, al menos dan algunos indicios

2 Cumbre Agraria. Pliego de exigencias: mandatos para el buen-vivir, la democracia y la paz. Recuperado de <http://www.cumbreagraria.org/web/wp-content/uploads/2016/10/PLIEGO-CUMBRE-AGRARIA-FINAL.pdf>

que se refuerzan con los hallazgos cualitativos. En esta investigación me pregunto, entonces, cómo se contiene o controla la protesta social en Colombia, cómo se abusa de este poder en algunos casos y, de manera importante, cómo este ciclo se refuerza debido a los excesos de algunos manifestantes, asuntos que en mayor o menor medida y apelando a distintas metodologías han sido tratados por la literatura revisada, pero que acá intento abordar de manera sistemática y más actualizada recurriendo a otras fuentes de información.

Si bien es verdad que el control más visible de la protesta social se da en las calles cuando la Policía entra en acción con sus gases lacrimógenos y sus tanquetas, esta no es la única forma de contener y, a la postre, de desalentar la protesta. Hay otras, como la vigilancia electrónica, el uso de agentes provocadores, el acoso físico, los arrestos masivos, la prohibición política, la tortura, los asesinatos selectivos, el genocidio, la estigmatización y la infiltración (Davenport, 2010, p. 75; Tilly y Tarrow, 2015, pp. 37-38).

En esta línea de argumentación, mi tesis es que en Colombia existe un conjunto de herramientas para controlar la protesta que van más allá de la contención policial y que pasan por una contención normativa (conjunto de normas e instituciones jurídicas), judicial (prácticas de fiscales y jueces) y mediática (manera en la que los medios reportan), herramientas que podrían ser poco favorables a la protesta y que, eventualmente, podrían desalentarla.³

Esta investigación es especialmente sensible y actual en Colombia por al menos tres razones. La primera es que el Gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) firmaron un acuerdo de paz que pone fin a una guerra de más de 50 años. Es posible que el fin de la guerra con este grupo guerrillero lleve a un incremento de la protesta social, como en efecto ha sucedido, según cálculos de la Fundación Ideas para la Paz (FIP, 2017), quienes hacen un seguimiento de prensa a manifestaciones de acción colectiva entre el 2013 y el primer semestre de 2017. En las

3 No conozco textos que examinen estas formas de contención a nivel comparado, de manera que pueda decirse que Colombia es un caso típico o un caso excepcional. Tampoco es la pretensión de este libro hacer un trabajo comparado. Sin embargo, Calderón (2012) muestra los niveles de conflictividad social y de radicalización de las acciones de la protesta en algunos países de América Latina haciendo cruces por distribución del ingreso, por orientación ideológica de los países, entre otras variables, de manera que allí puede verse el comportamiento de Colombia con respecto a otros países.

últimas décadas, buena parte de los conflictos sociales se han expresado por la vía armada y, con el fin de la guerra, las reivindicaciones sociales deberían manifestarse por vías democráticas, siendo una de ellas la protesta social. La segunda es que la ampliación democrática y la revisión del marco normativo y las garantías para la manifestación pública son propósitos expresos del acuerdo de paz firmado con las FARC. De manera que entender el tratamiento que hoy recibe la protesta social en Colombia y la forma como debería ser regulada es esencial para el cumplimiento de los compromisos de paz. Además, en desarrollo del acuerdo de paz con las FARC se aprobó la Ley 1820 de 2016, que contempla amnistías, indultos, excarcelamientos y otros beneficios penales a favor de personas que hayan cometido delitos en contextos relacionados con el ejercicio del derecho a la protesta social. La tercera es que la declaratoria de inexecutable de todo el capítulo del Código de Policía sobre protesta social, en la Sentencia C-223 de 2017, abre una oportunidad para regular de manera más acertada y balanceada este derecho, lo cual es difícil no solo porque su ejercicio suele afectar gravemente a terceras personas que no participan en las manifestaciones (por los bloqueos de vías, por ejemplo), sino también porque la dinámica de la protesta en Colombia es muy compleja, pues tanto el Estado como los manifestantes algunas veces incurren en abusos y excesos, lo que exige algún grado de control.

A lo anterior se agrega que en el plano internacional la protesta social se ha vuelto muy valiosa actualmente tras la aparición de muchos gobiernos autoritarios. Tan es así que el Comité de Derechos Humanos de la ONU, el cual monitorea la implementación del PIDCP, decidió que su próxima observación general recaería sobre el artículo 21 del Pacto, relacionado con el derecho de reunión pacífica (United Nations Human Rights, 2018).

Metodología

Esta investigación apela a la triangulación, combinando métodos cuantitativos y cualitativos con el fin de compensar mutuamente sus debilidades y reforzar los hallazgos. Así, la metodología tuvo esencialmente tres componentes. En primer lugar, se hizo un barrido documental por la literatura sobre protesta social; esto incluyó la revisión de estudios académicos nacionales e internacionales y el análisis de las normas jurídicas pertinentes. Adicionalmente, este ejercicio documental se nutrió de información recogida a través de peticiones formuladas a la Policía Nacional, el Ejército

Nacional, la Presidencia de la República, la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), la Procuraduría General de la Nación y la Alcaldía de Bogotá.

La base de datos que mayoritariamente utilizo en el análisis sobre número de protestas sociales en Colombia es la del Cinep, debido a su robustez temporal al tener información desde 1975 hasta 2013. Otras organizaciones, como la Defensoría del Pueblo y la FIP se han sumado más recientemente a este esfuerzo de contabilizar las manifestaciones en el país. Aunque tienen información más actual, pues el Cinep no ha publicado cifras posteriores al 2013, sus diferencias metodológicas impiden completar la información faltante de una base de datos con otra. Al respecto es elocuente el hecho de que el Cinep (2014, p. 5) reporta 1027 protestas en el 2013, mientras que la FIP (2017, p. 9) contabiliza 294 en el mismo año.

A fin de tener un marco temporal suficientemente amplio para hacer comparaciones, la información cuantitativa que solicité en ejercicio del derecho de petición a la Policía Nacional, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y la Alcaldía de Bogotá corresponde al periodo entre 2012 y 2016. Sin embargo, no siempre estas entidades cuentan con información para dicho periodo de tiempo. En estos casos analizo la información de los años para los que pude conseguir cifras. Los datos que utilizo de la Fiscalía General de la Nación son aquellos publicados en el Sistema de Estadísticas en Justicia del Ministerio de Justicia y del Derecho, y que cubren desde el 2012 hasta el 4 de octubre de 2016. Los datos del Inpec que muestro provienen de la repuesta a una petición que Dejusticia había presentado antes para otra investigación y corresponden a cifras de los años 2010 a 2015. Si bien una posible limitación de esta investigación es que las cifras no están actualizadas, las normas referidas a la protesta que tienen relación con estos datos no han cambiado, luego las tendencias que estas cifras muestran sobre la actuación de agentes del Estado en el contexto de manifestaciones públicas podrían mantenerse hasta hoy y, en caso de no mantenerse, la permanencia de la misma regulación hace que tal actuación estatal sea susceptible de volverse a presentar en cualquier momento hasta tanto no haya un cambio normativo significativo.

El análisis de los datos cuantitativos es descriptivo en la medida en que resume las características de la información obtenida y apunta a representar tendencias generales. De manera que no se realizan ejercicios

estadísticos más sofisticados que permitan identificar asociaciones entre variables y realizar predicciones.

En segundo lugar, y tratando de cubrir varios actores involucrados en la protesta social, llevé a cabo entrevistas a expertos académicos,⁴ a un líder social,⁵ a miembros de organizaciones sociales,⁶ a funcionarios de la Secretaría de Gobierno de Bogotá, a funcionarios de la Secretaría de Gobierno del Cauca, a policías del Cauca, a funcionarios del Grupo para el Acompañamiento en Escenarios de Posible Vulneración de Derechos (GAEPVD) de la Personería de Bogotá, y a una persona experta en libertad de prensa y en medios de comunicación.⁷ En total, fueron 21 entrevistas semiestructuradas realizadas a lo largo del año 2017, algunas de las cuales fueron anónimas por razones metodológicas.

Dado que en el análisis de las fuentes cuantitativas que se muestran en este texto el 2013 sobresale como un hito en la protesta social, muchas de las entrevistas se realizaron en el Cauca, pues en este departamento confluyeron la minga indígena y el paro agrario, quizás los dos episodios de protesta más destacados de este año (Cinep, 2014, p. 12). Sumado a lo anterior, el Cauca ha sido un referente histórico de la protesta social en Colombia.

Asimismo, Bogotá ocupa un lugar importante en la metodología de esta investigación y allí se realizaron varias entrevistas. La razón es que la protesta social, al menos cuando busca llamar la atención de las autoridades públicas, “privilegia las inmediaciones de los lugares de poder” (Fillieule y Tartakowsky, 2015, p. 25). En este sentido, la capital del país es epicentro de la mayoría de las manifestaciones que se realizan en Colombia. Así lo confirma el Cinep (2014, p. 8), quien señala que en Bogotá se realizaron la mayor cantidad de manifestaciones que tuvieron lugar en el país en el 2013. Según datos de la Defensoría del Pueblo recabados a través del ejercicio del derecho de petición, la mayoría de protestas realizadas en Colombia entre el 1 de enero de 2015 y el 16 de febrero de 2017 tuvieron lugar en Bogotá.

4 Martha Cecilia García y Víctor Andrés Barrera, investigadores del Cinep.

5 Feliciano Valencia, líder indígena nasa. Esta entrevista fue realizada conjuntamente con Natalia Arenas, periodista de La Silla Vacía, así que apartes de esta conversación fueron publicados en este portal.

6 ONIC, Congreso de los Pueblos y Marcha Patriótica.

7 Pedro Vaca, director de la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP).

Para el procesamiento de la información cualitativa, las notas y transcripciones de las entrevistas fueron codificadas utilizando etiquetas que corresponden a las variables de interés de esta investigación. Con el propósito de ilustrar y complementar información y cifras que en ocasiones parecen muy abstractas, estas entrevistas son utilizadas en varias partes del texto para ejemplificar esa información y esas cifras con casos concretos y experiencias de los entrevistados

En tercer lugar, en Dejusticia se realizó un seminario interno con varios investigadores con el fin de socializar y discutir un borrador preliminar de este texto. Asimismo, dos pares académicos hicieron comentarios detallados al mismo. Producto de estos debates académicos, el texto fue revisado y ajustado para incorporar muchas de las observaciones y los comentarios.

En general, la unidad de análisis de este proyecto es Colombia. Por ende, la información cuantitativa obtenida es recabada mayoritariamente a nivel nacional. Sin embargo, en algunos casos los datos a los que tuve acceso permiten hacer comparaciones a nivel departamental, lo que admite análisis más pormenorizados que dan cuenta de situaciones específicas que ocurren en entes territoriales concretos. En esos pocos eventos en que los datos lo permiten, la unidad de análisis son los departamentos. En otros casos, la información requerida no es recogida y sistematizada por una sola autoridad, sino que, por ejemplo, cada municipio del país tiene sus propias cifras. Dado que la envergadura de estos datos supera el alcance de esta investigación, muestro las cifras para Bogotá, debido a la centralidad que tiene esta ciudad en la protesta social en Colombia, pero reconozco que esta información no se puede extrapolar para todo el país. Asimismo, teniendo en cuenta que las entrevistas fueron realizadas únicamente en Bogotá y en el departamento del Cauca por las razones explicadas, la generalización de estos hallazgos cualitativos debe ser interpretada con cautela.

Estructura del texto

Para responder a la pregunta de investigación formulada, divido este texto en ocho capítulos. En el capítulo 1 se hace una aproximación conceptual a la protesta social, resaltando, de un lado, su relevancia y utilidad en una democracia y, de otro, la importancia de su estudio en un país en el que podría creerse que ella pierde protagonismo y cede ante la solidez de la justicia constitucional. En el capítulo 2 se estudian algunas instituciones

jurídicas que pueden tener la potencialidad de desalentar el ejercicio del derecho a la protesta; esto es lo que he llamado contención normativa. En el capítulo 3 se analiza la contención policial, esto es, el tratamiento que la protesta social recibe cuando entra en contacto con policías. En el 4 se describe la reacción de fiscales y jueces cuando personas que participen en protestas sociales son involucradas en procesos penales, es decir, la contención judicial. En el capítulo 5 se examina la contención mediática, la forma como los medios cubren los eventos de protesta social y sus repercusiones en la legitimidad social de la protesta. En el capítulo 6 se examinan los abusos que tanto el Estado como los manifestantes cometen en el marco de la protesta. El capítulo 7 recoge unas conclusiones y el 8 ofrece algunas recomendaciones de política pública. Algunos capítulos están acompañados de digresiones en forma de recuadros, que contienen relatos de personas entrevistadas para esta investigación y cuyo objeto es ejemplificar o aclarar con hallazgos cualitativos la información que se viene exponiendo.

Este texto está escrito de forma que los capítulos puedan leerse de manera independiente, a pesar de dialogar entre sí y converger para integrar un argumento general. El capítulo 1 hace las veces de marco conceptual y define qué es la protesta social, por qué debe ser protegida en una democracia y su relación con la justicia constitucional. El capítulo 2 es el más jurídico, de modo que, quien conozca las normas que regulan el ejercicio del derecho a la protesta social o no esté muy interesado en ellas y en su análisis crítico, puede saltárselo. De la misma forma, el lector que solo esté atraído por alguna de las modalidades de contención enunciadas puede remitirse al capítulo correspondiente. Quien se sienta seducido por los abusos estatales y ciudadanos que se cometen durante las protestas, el capítulo 6 aborda esta problemática. Mientras que los hacedores de política pública podrían tener mayor afinidad por consultar los capítulos 7 y 8 de conclusiones y recomendaciones. Esta forma de organizar el texto explica por qué varias de las recomendaciones que simplemente se enlistan en el capítulo 8 sin mayor explicación, son sugeridas, justificadas y desarrolladas en detalle en los capítulos que diagnostican el problema que pretende corregirse con la respectiva recomendación de política pública.

CAPÍTULO 1

LA PROTESTA SOCIAL Y SU VALOR EN UNA DEMOCRACIA¹

En una democracia, la movilización política y la participación en el juego político no solo transitan por los canales usuales de representación (Congreso, asambleas, concejos) y de participación directa (referendo, plebiscito, consulta popular, cabildo abierto), sino que también pueden discurrir por otras vías menos tradicionales, que la literatura de los movimientos sociales llama “política de la disrupción” (*contentious politics*). La Corte Constitucional, en la Sentencia C-223 de 2017,² hace eco de esta idea al establecer que:

... el constituyente primario tuvo como un objetivo principal fortalecer la democracia. Para ello, se incorporó la dimensión participativa de la democracia, la cual está compuesta por la participación ciudadana directa en la composición del poder público y por el control de las actuaciones de las instituciones. Dicho control, a su vez, puede ejercerse de dos maneras. Por una parte, la ciudadanía puede acudir a los mecanismos tradicionales, tales como el voto, el *accountability* o rendición de cuentas y mecanismos revocatorios o de control judicial –normativo o electoral–; por otra parte, la ciudadanía puede ejercer la denominada *Druck*

-
- 1 Para estos párrafos retomo, incluso literalmente, algunos apartes de la demanda de Dejusticia que presenté con César Rodríguez Garavito en contra del capítulo que regula la protesta social en el Código de Policía (Ley 1801 de 2016). Expediente D-11755. El texto de la demanda está disponible en https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_867.pdf
 - 2 En esta sentencia, la Corte Constitucional declara inexecutable el capítulo que regula la protesta social en el Código de Policía (Ley 1801 de 2016) por no haberse tramitado como ley estatutaria, pese a tratarse de una regulación completa y sistemática de un derecho fundamental.

der Straße, es decir, la presión ciudadana a través de mecanismos no cobijados por procesos tradicionales, sino por la acción colectiva en las calles.

La política de la disrupción, según la literatura, es una manera de actuar públicamente generando roturas e interrupciones bruscas en la vida cotidiana de la ciudadanía con el fin de hacer reclamos. Además, la política de la disrupción puede apelar a distintas prácticas o repertorios de acción colectiva, que pueden ser tanto institucionales como extrainstitucionales (Tilly y Tarrow, 2015, p. 7), y cuya esencia es la coordinación de esfuerzos a favor de un interés compartido (p. 8). En este abanico de repertorios institucionales y extrainstitucionales se pueden encontrar prácticas como la desobediencia civil, la objeción de conciencia, el cabildeo, las reuniones públicas, las publicaciones en prensa, las peticiones, las guerras civiles, las revoluciones y la protesta social (Tilly y Tarrow, 2015, pp. 15 y 62-63; Gargarella, 2015, p. 10). Es decir que la política de la disrupción no siempre transita por vías legales, como sucede con la protesta pacífica, pues en esta categoría sociológica también caben formas transgresivas de disrupción (Tilly y Tarrow, 2015, pp. 62-63).

Así que la protesta, como una especie de la manifestación pública,³ como la llama más genéricamente la Constitución de 1991 y un sector de la literatura, es entonces una forma de acción colectiva que, con frecuencia, genera roturas e interrupciones bruscas en la vida cotidiana de la ciudadanía, cuyo objeto es presentar reclamos o defender posiciones y que tiende, aunque no siempre –piénsese, por ejemplo, en la huelga en una fábrica–, a tener como escenario principal el espacio público. De modo que las protestas, como las define Archila (2001), “constituyen el conjunto de acciones sociales colectivas que expresan intencionalmente demandas o presionan soluciones ante el Estado, las entidades privadas o los individuos” (p. 18). Esto es particularmente importante porque, aunque quizás

3 En Sentencia C-009 de 2018, la Corte Constitucional observa que el deber de aviso previo a las manifestaciones públicas no elimina el elemento sorpresa de las protestas, puesto que “la protesta es una de las formas de los derechos a la reunión y a la manifestación pública, pero esta no los agota, ya que son mucho más amplias, al comprender el ejercicio de la democracia participativa que involucra otras formas de intercambio de ideas en el foro público, que no solo se circunscriben a denunciar o manifestar disconformidad. Así, por ejemplo, hay reuniones y manifestaciones pacíficas en espacios públicos que tienen un carácter celebratorio, como saludar a un héroe nacional deportivo después de un desempeño estelar”.

son más visibles las protestas que tienen como blanco de sus reclamos al Estado, no son las únicas.

Además, la protesta puede tener varias modalidades: concentración, mitin, marcha, plantón, toma, bloqueo de vías, procesión, huelga, etc. Dada esta multiplicidad de modalidades, creo con Fillieule y Tartakowsky (2015) que la protesta “se trata de un objeto vago que obliga a preguntarse incesantemente aquello que, más allá de las palabras, *hace* manifestación o aquello que es considerado como tal, y no aquello que *es* manifestación” (p. 27). Por ello, estos autores identifican la protesta o manifestación pública con cuatro elementos.

En primer término, con “la ocupación momentánea de lugares físicos abiertos, ya sean públicos (la calle) o privados (una galería comercial, el *hall* de un hotel)” (p. 27). En segundo término, con la expresividad, esto es, la afirmación de un grupo “mediante la presentación explícita de demandas sociales más o menos precisas” (p. 28). En tercer término, con la cantidad de participantes, pues la protesta es por naturaleza colectiva, así que los modos individuales de acción política no están asociados con ella. En cuarto término, con la naturaleza política de la protesta, es decir que “la manifestación debe traducirse o desembocar en la expresión de reivindicaciones de naturaleza política o social” (p. 29). Es crucial notar que en esta definición de protesta no se excluye la violencia. Por eso en este libro no se ignora y, en efecto, se analiza el elemento violencia dentro de algunos eventos de protesta. Sin embargo, para que la protesta goce de protección en una democracia y no sea perseguida debe ser pacífica.

Relevancia democrática de la protesta

El derecho a la protesta social es central en una democracia robusta y respetuosa del pluralismo, pues por medio de su ejercicio se expresan el disenso y la crítica al poder, se exigen derechos, se hacen reclamos, se manifiestan inconformidades y simpatías, y se defienden diversas posiciones políticas, filosóficas e ideológicas. Como elocuentemente lo dice el colectivo International Network of Civil Liberties Organizations (2013), “si la libertad de expresión es el sistema de quejas de las democracias, el derecho a la protesta y el derecho de reunión pacífica es el megáfono de la democracia”⁴ (p. 1).

En este mismo sentido, Roberto Gargarella advierte que:

4 Traducción propia.

... en un sistema institucional como el nuestro delegamos la toma de decisiones, delegamos el control de los recursos económicos, delegamos el uso de la violencia, el monopolio de la fuerza en el Estado, lo mínimo que podemos hacer es preservarnos el derecho de criticar a aquellos en los que hemos delegado todo. Mucho de lo más importante de nuestras vidas está en manos de otros. Por eso es que me parece importante reclamar el derecho a la protesta como un derecho esencial. De allí que lo podamos llamar el “primer derecho”.⁵

Asimismo, este derecho está anclado a un concepto de democracia deliberativa que promueve la participación de todos en las decisiones que los afectan (arts. 1 y 2 de la Constitución Política, en adelante CP). Si a lo anterior se agrega que el derecho a la protesta social o a la manifestación pública, además de tener una consagración autónoma en el artículo 37 de la Constitución, está estrechamente ligado a otros derechos de raigambre constitucional, como lo son el derecho a la libertad de expresión (art. 20), el derecho de petición (art. 23), el derecho de asociación (art. 38) y el derecho a participar en el control del poder político (art. 40), su relevancia en la Constitución de 1991 es más que evidente.

Paralelamente, la importancia de este derecho sobresale en países con déficit de representación porque a través de la reunión y manifestación pública las personas pueden expresar sus propias opiniones, simpatías, ideas e inconformidades. Nietzsche (1886, p. 251) decía que quien posee dinero e influencia puede hacer de su opinión la opinión pública. De modo que la protesta social evita que la opinión de los pocos que tienen acceso a los medios de comunicación, influencia sobre los tomadores de decisiones públicas, posibilidades de hacer cabildeos efectivos, capacidad de financiar campañas políticas, etc., se vuelva la opinión pública. En otras palabras, la protesta social es una forma de democratizar la opinión pública y visibilizar las voces de quienes solo tienen la alternativa de tomarse las calles para hacer escuchar su voz (International Network of Civil Liberties Organizations, 2013, p. 1).⁶

5 Roberto Gargarella, “No hay democracia sin protesta. Las razones de la queja”, entrevista realizada por Esteban Rodríguez. Recuperada de http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/No_hay_derecho_sin_protesta._Entrevista_a_Roberto_Gargarella.pdf

6 Este es el contraargumento a la justificación que usualmente se le da al control de la protesta social, según el cual en las democracias las perso-

Esto no quiere decir, por supuesto, que la protesta social sea una forma de expresión política exclusiva de actores vulnerables y con poco acceso a los mecanismos usuales de expresión. Aquí pienso, por ejemplo, en protestas impulsadas por partidos políticos que gozan de un respaldo popular importante. El hecho de que sectores con poder de influencia recurran a la protesta no le resta, desde luego, relevancia democrática. Sin embargo, sí creo que el nivel de disrupción aceptable en uno y otro caso debe ser diferente, como lo explico en el siguiente capítulo.

A lo anterior se agrega que la protesta social es un motor de cambio y de transformaciones sociales. Por ejemplo, Tilly y Tarrow (2015, pp. 224-225) sugieren que la protesta y los movimientos sociales incidieron en el cambio de opinión de la sociedad de Estados Unidos con respecto al matrimonio entre parejas del mismo sexo. La protesta social puede transformar las creencias de la sociedad; las opiniones y posturas de aquellas minorías que incomodan con sus manifestaciones, marchas, bloqueos de vías, etc., pueden luego volverse las opiniones y posturas mayoritarias. Los resultados de una encuesta en Estados Unidos revelan que entre 1990 y 2010 hubo un cambio profundo en la opinión pública, que pasó de oponerse mayoritariamente al matrimonio entre personas del mismo sexo a apoyarlo mayoritariamente (pp. 222-223). A su vez, jueces, legisladores y gobiernos pueden reemplazar sus creencias frente a políticas públicas y frente a asuntos de interés público cuando las personas se unen y se manifiestan (Sunstein, 2003, p. 23). Barack Obama, expresidente de los Estados Unidos, como candidato al Senado en 2004, declaró que el matrimonio es entre un hombre y una mujer. En su campaña en 2008 cambió su posición para defender uniones civiles entre parejas homosexuales. Y en mayo de 2012 se expresó a favor del derecho y de la libertad a amar (Tilly y Tarrow, 2015, pp. 224-225).

La protesta social también es un vehículo para expresar el disenso. El psicólogo social Salomon Asch realizó un experimento revelador de qué tan conformistas somos los seres humanos. En este experimento, Asch le muestra simultáneamente a un grupo de personas un primer tarjetón con una línea y un segundo tarjetón con tres líneas. La tarea consiste en

nas tienen a su disposición muchos mecanismos para expresar el disenso y tramitar sus quejas, como el derecho al voto, el derecho de petición, el derecho de acceso a la justicia, etc. Sin embargo, esta tesis es problemática porque desconoce las posibilidades efectivas de acceso a estos mecanismos (Uprimny y Sánchez, 2012, pp. 6-7).

que las personas del experimento deben identificar qué línea del segundo tarjetón tiene la misma longitud que la línea del primer tarjetón. La comparación es simple, pues las dos líneas que no cuadran con la línea del primer tarjetón son sustancialmente diferentes en tamaño. Lo clave de esta investigación es que todas las personas del grupo que supuestamente están participando del experimento son cómplices del investigador, salvo una. Cuando se les solicita identificar la pareja de la línea que es idéntica, todas las personas cometen el error deliberado de señalar una línea que no corresponde al ser evidentemente más larga o más corta. Lo interesante de esto es evaluar si la persona sobre quien realmente recae el experimento hace un juicio independiente o si acepta la opinión mayoritaria. Sorprendentemente, “en una serie de doce preguntas, no menos del 70 % de las personas optaron por la respuesta del grupo, desafiando al menos una vez la evidencia de sus propios sentidos”⁷ (Sunstein, 2003, p. 19). Otros experimentos de psicología social de este mismo tipo coinciden en demostrar cierto conformismo humano, así ello suponga cometer errores fehacientes (pp. 14-38). Desde esta perspectiva, el disenso es vital en una democracia y debe ser protegido porque si todas las personas tienen la posibilidad de decir lo que saben y piensan, algunos errores y desastres pueden ser evitables (p. 20). Pues bien, una manera de salvaguardar el disenso es respaldando la protesta social, que es una de las formas a través de las cuales este puede expresarse.

Adicionalmente, la protesta social es una herramienta para construir democracia de abajo hacia arriba, en la medida en que a través de ella los ciudadanos le pueden decir a los gobernantes qué hacer frente a determinado problema o política pública. En sentido contrario, en una democracia que se construye de arriba hacia abajo, los gobernantes son quienes proponen y los ciudadanos reaccionan a favor o en contra de estas propuestas y decisiones.

Cuando las protestas sociales se originan en movimientos sociales – porque no todas lo hacen (Tilly y Tarrow, 2015, p. 166)–, la manifestación pública los fortalece, eventualmente los organiza en partidos y movimientos políticos (p. 136)⁸ y, en consecuencia, activa también el nacimiento de

7 Traducción propia.

8 Intuyo que cada vez esta posibilidad es más remota porque el creciente uso de las redes sociales para convocar protestas espontáneas y de manera eficaz impide que las movilizaciones se mantengan en el tiempo y, por ende, inciden en la desmovilización una vez las protestas concluyen

contramovimientos que se oponen a sus propuestas (p. 167), todo lo cual es positivo porque robustece la democracia y el debate público.

No solo eso. En Colombia un buen número de municipios (más de la mitad del país) es incapaz de desempeñar funciones básicas de un Estado, como cobrar impuestos, administrar justicia y cumplir con las obligaciones que el ordenamiento jurídico les asigna (García Villegas, Torres, Revelo, Espinosa y Duarte, 2016). Estas condiciones de desamparo, ineficacia estatal y falta de Estado hacen apenas natural que las personas se vean llamadas a protestar para exigir derechos, orden, sometimiento de la delincuencia, etc.,⁹ lo cual contribuye a construir Estado cuando tales demandas son atendidas.

Por todas estas razones, el Estado tiene un deber particular de proteger el derecho de reunión y manifestación pública cuando se ejerce pacíficamente, deber que se encuentra reforzado en instrumentos internacionales, como la CADH, el PIDCP y pronunciamientos de organismos internacionales, normas que hacen que esta especie de la política de la disrupción, a diferencia de otras, sea institucional.¹⁰ Un análisis de estas normas jurídicas es desarrollado en el siguiente capítulo.

(Tilly y Tarrow, 2015, p. 127). John Higgs (2015) subraya que cuando los miembros de la generación del milenio se organizan, lo hacen “formando estructuras carentes de liderazgo, como Occupy o Anonymous. Están tan acostumbrados a la idea de que la gente se una para conseguir un objetivo concreto y después se disperse que la mayor parte de lo que técnicamente podría considerarse sus ‘organizaciones’ ni siquiera recibe un nombre formal” (p. 316).

- 9** Uno tendría a pensar que en estos municipios se concentra la mayor cantidad de protestas. Sin embargo, esto no es cierto; la mayor cantidad se presenta en las capitales de departamento y, específicamente, en Bogotá, no solo porque en estos municipios hay más habitantes, sino porque allí están asentadas las principales autoridades, luego es estratégico realizar las protestas allí en busca de un mayor impacto. En este sentido, un funcionario de la Secretaría de Gobierno de Bogotá entrevistado para esta investigación señaló que todos los manifestantes quieren llegar a Bogotá y, particularmente, a la Plaza de Bolívar, pues consideran que allí serán más fácilmente escuchados por el Estado. De igual manera, una persona entrevistada, que trabaja en la Secretaría de Gobierno de la Gobernación del Cauca, indicó que “el trofeo de la protesta social en el Cauca es entrar al Parque Caldas en Popayán”. Las cifras sobre cantidades de protestas por municipio son tomadas de la respuesta de la Defensoría del Pueblo a una petición, del Cinep (2014) y de la FIP (2017).
- 10** Como se mencionó, este libro no solo se concentra en la protesta pacífica, que es la reconocida y salvaguardada por el Estado como un derecho, sino que también reconoce que en algunos casos la protesta tiene elementos de violencia.

Justicia constitucional y protesta social

Alguien podría sostener que el estudio de la protesta social en Colombia tiene una relevancia cada vez menor, en la medida en que la Constitución de 1991 implicó la emergencia del neoconstitucionalismo, del discurso de los derechos, de la acción de tutela, una proliferación cada vez mayor de acciones de inconstitucionalidad, y un cambio de la subsunción judicial por la ponderación entre principios y derechos, todo lo cual, reunido y sumado a otros factores, abrió paso al activismo judicial desplazando de manera creciente la protesta social, sin que esto quiera decir que antes de 1991 el activismo judicial estuviese completamente ausente, pues en efecto existía pero quizá de forma más tímida e invisible. Mi tesis es que, aun con todos estos cambios, la protesta sigue teniendo un profundo protagonismo.

El activismo judicial, particularmente el practicado por la Corte Constitucional, originó cierta judicialización de la política colombiana, en la medida en que muchos temas que antes eran debatidos y decididos en espacios y medios políticos pasaron a ser definidos por la Corte en litigios judiciales (Uprimny, 2008a, pp. 81-82; García Villegas, 2014, p. 168). Esta judicialización de la política tiene potencialidades, como evitar abusos de las mayorías, asegurar la realización de los derechos constitucionales que son presupuestos procesales y materiales del funcionamiento de la democracia, y ayudar a superar los bloqueos del sistema político¹¹ (Uprimny, 2008a, pp. 95-96). Pero también puede tener riesgos en términos de consolidación democrática, de sobrecarga del aparato judicial, de regresividad en materia de derechos cuando los jueces son conservadores,¹² de politización y deslegitimación del poder judicial, y de acentuación de la apatía política y, de manera especialmente interesante para los fines de este libro, de desmovilización ciudadana (pp. 96-98), aunque no conozco evidencia

-
- 11** Un ejemplo claro de bloqueo político lo aporta Julieta Lemaitre (2009, p. 222), quien contabiliza todos los intentos fallidos que se hicieron en el Congreso desde los años setenta para despenalizar parcialmente el aborto, lo que condujo a que, en el 2005, individuos y organizaciones del movimiento feminista se involucraran en un litigio constitucional para despenalizarlo, “abandonando el Congreso como foro político” (p. 223).
- 12** En este punto, Rosenberg (1991, p. 5) ofrece un ejemplo elocuente de la habilidad de las cortes para bloquear reformas sociales. En relación con el trabajo infantil, la Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos anuló dos veces la legislación que lo prohibía, dilatando así por muchos años su proscripción definitiva.

que demuestre empíricamente una correlación entre más justicia constitucional y menos protestas.

Más allá del debate sobre la conveniencia o inconveniencia de la judicialización de la política y del activismo judicial, lo claro es que la transferencia de algunos asuntos del ámbito político al judicial podría suponer que temas por los que antes se protestaba ahora sean trasladados y vertidos en demandas judiciales. Si antes, para reclamar un mejor servicio de salud o de educación, debía recurrirse a la protesta, hoy existe la idea de que eso mismo puede lograrse por medio de una tutela o de una acción de inconstitucionalidad.

Teóricamente es plausible afirmar que haya habido un traslado de algunos reclamos sociales desde escenarios de protesta hacia espacios judiciales, lo cual podría considerarse en algunas ocasiones desafortunado al no atacar el problema estructural. Alguien podría decir que la tutela es un instrumento esencialmente individualista, que anula el colectivismo y que solo resuelve el caso concreto del demandante, por lo que deja el problema estructural intacto. Esto puede ser cierto si se tienen en cuenta al menos dos salvedades. La primera son las sentencias con efectos *inter comunis* que cobijan a personas de las que, así no hayan interpuesto tutela, existe alguna certeza de que están en la misma situación de hecho del demandante del caso concreto. Y la segunda son las macrosentencias o intervenciones judiciales en casos estructurales, que se caracterizan por operar en situaciones que afectan a un número amplio de personas, cuya violación de derechos involucra a varias entidades estatales que son responsables de las políticas públicas y que exigen órdenes complejas para que varias entidades del Estado emprendan acciones coordinadas para proteger a la población afectada (Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco, 2010, p. 16). Esto sucede, por ejemplo, con la Sentencia T-025 de 2004, que pretende aliviar la afectación de los derechos de la población desplazada.

No obstante esta posibilidad teórica de que la justicia constitucional, junto con sus acciones judiciales y sus métodos de interpretación, desestime de manera global la protesta,¹³ esto no es más que una conjetura. El

13 Desde un principio es vital reconocer que hay casos individuales –porque el análisis que acá se hace es global– en los que el acceso a la justicia constitucional ha desplazado a la protesta social. Pienso en la reivindicación de los derechos de las mujeres por parte del movimiento feminista y en la ascendencia del derecho en este movimiento a partir de los años noventa, que se explica en parte “por las oportunidades políticas que se

Cinep ha construido una base de datos que recoge información sobre las protestas sociales que han tenido lugar en Colombia desde 1975 hasta el presente, aunque solo tiene datos publicados hasta el 2013.¹⁴ Contrario a la hipótesis planteada, la gráfica 1 revela que desde 1991 en adelante ha habido una tendencia al aumento de las protestas sociales en relación con lo observado en los años anteriores. Es decir, la aparición de la justicia constitucional en 1991 no ha tenido como efecto la disminución de la protesta social. Por el contrario, la adopción de la Constitución de 1991 pudo haber animado la protesta social y ser una explicación de su crecimiento.

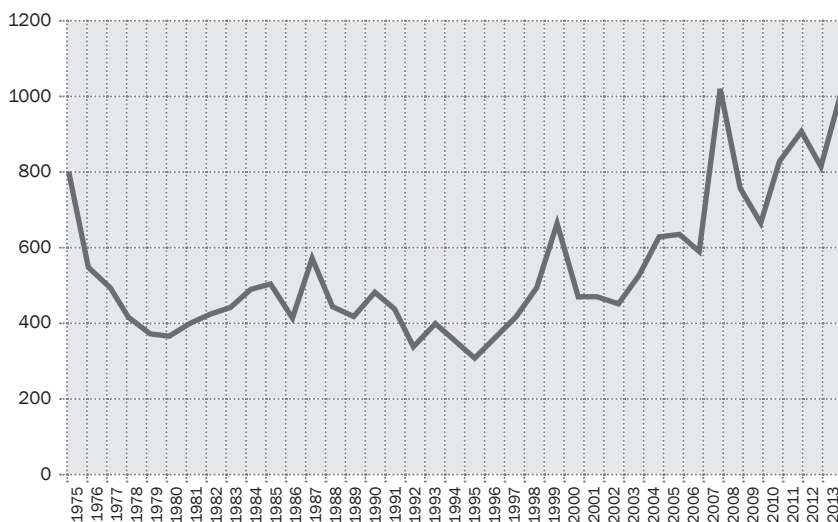
Esta tendencia ascendente puede tener varias explicaciones que pueden confluir. Una primera es que la Constitución de 1991 empoderó a las personas y las hizo conscientes de sus derechos y de la posibilidad de exigirlos judicialmente. De hecho, la acción de tutela es el mecanismo judicial más conocido entre todas las acciones constitucionales (acción de tutela, acción popular, acción de grupo y acción de cumplimiento), de acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas de 2013. La tutela es conocida por más de ocho de cada diez personas de la población general y de la población con discapacidad, y por dos tercios de la población pobre encuestada (La Rota, Lalinde, Santa y Uprimny, 2014, pp. 145-147). Como lo relata Julieta Lemaitre (2009), la Constitución de 1991 y la jurisprudencia progresista de la Corte Constitucional dieron lugar a que los movimientos sociales empezaran a creer en el derecho como instrumento para lograr transformaciones sociales y a tenerlo como referente de sus luchas, tal como ocurrió con los movimientos feminista, LGBT e indígena. Ahora, este fetichismo legal, como lo denomina Lemaitre, no excluye que el litigio estratégico sea acompañado de movilización social. En efecto, en momentos en los que la Corte Constitucional ha

presentaron para el activismo legal, por los recursos que se trasladaron hacia las organizaciones para hacer este tipo de trabajo, y por el éxito del derecho como marco de movilización” (Lemaitre, 2009, p. 201). Otro caso individual en el que la justicia constitucional ha sustituido la protesta social tiene que ver con el fallo Brown de 1954 de la Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos que derribó la doctrina de separados pero iguales en los colegios, la cual discriminaba entre blancos y negros. Tilly y Tarrow (2015, pp. 32-33) demuestran que, a raíz de esta sentencia, las protestas de los negros en Estados Unidos disminuyeron, al menos hasta 1960.

- 14** “La Base de Datos de Luchas Sociales de Cinep se alimenta de la información provista por 22 periódicos regionales y nacionales, noticieros radiales y de televisión, páginas web, boletines y comunicados de organizaciones sociales” (Cinep, 2014, p. 5).

GRÁFICA 1

Cantidad de protestas sociales, 1975-2013



FUENTE: Cinep (2014, p. 5).

estado próxima a decidir casos importantes, personas interesadas en la decisión se han congregado en marchas, plantones, etc., para pedirle que falle en determinado sentido. Igualmente, una corte sensible a los derechos estimula la formación de movimientos sociales (Tilly y Tarrow, 2015, p. 158), que usualmente promueven y organizan protestas.

Una segunda explicación es que las sentencias judiciales no siempre se cumplen, por lo que no basta con formular una acción constitucional y lograr que sea fallada favorablemente para que se alcance un cambio social. A propósito de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos en el caso *Brown v. Board of Education of Topeka* de 1954, Gerald Rosenberg (1991) concluye empíricamente que los efectos de esta sentencia fueron mínimos en las políticas antidiscriminación racial en las escuelas, lo que lo hace dudar de que las cortes jueguen un papel clave en las transformaciones sociales. Para Rosenberg, en palabras de Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco (2010), “las autoridades públicas de los estados del sur de Estados Unidos se resistieron a cumplir el fallo, de tal forma que fue la movilización política de los años sesenta, y la legislación antidiscriminación que resultó de ella (y no la sentencia), las que lograron la desegregación racial” (p. 22). Es decir que la incapacidad de los recursos judiciales para, por sí solos, generar cambios sociales da paso a protestas y movilizaciones sociales.

En el trabajo de campo realizado para esta investigación, el líder indígena Feliciano Valencia insistió en que el Auto 004 de 2009¹⁵ de la Corte Constitucional no se ha cumplido, lo que ha producido movilizaciones: “eso salió en el 2009 y el Gobierno tenía que cumplir en el 2010 y no ha hecho nada”. Este es un ejemplo de incumplimiento de providencias judiciales que indica que la creación de la justicia constitucional no necesariamente conlleva una reducción de la protesta social, como podrían argumentar algunos, al no ser un instrumento suficiente para lograr transformaciones. En parte, esta visión proviene de la conocida aseveración de Hamilton (1780) en el artículo 78 de *El federalista*, según la cual la judicatura es la rama del poder público menos peligrosa para los derechos ciudadanos porque no tiene la bolsa (el dinero) ni las armas, es decir que “no posee fuerza ni voluntad, sino únicamente discernimiento, y que ha de apoyarse en definitiva en la ayuda del brazo ejecutivo hasta para que tengan eficacia sus fallos” (p. 331).

Una tercera explicación, al menos predicable de la acción de tutela, es que este mecanismo judicial es más usado por las clases sociales medias y altas, quienes son litigantes más frecuentes que las clases bajas. Si bien el sustento cuantitativo de esta afirmación solo es predicable del litigio en salud, no hay razones para creer que esta tendencia sea radicalmente distinta en los demás litigios de tutela. En materia de salud, Uprimny y Durán (2014) consolidan varias cifras que sugieren que los litigantes en tutela son prevalentemente las clases medias y altas. Además, la Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas de 2013 revela que solo cerca del 3% de la población pobre encuestada que tiene un conflicto cuenta con la asistencia de un abogado. Esta encuesta también indica que el acceso a abogados está asociado a los ingresos mensuales y a los estratos de las

15 Este auto fue dictado en seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 sobre desplazamiento forzado. Esta providencia aborda temas relacionados con el exterminio de pueblos indígenas en razón del desplazamiento y el asesinato de sus miembros. Además, encuentra que el Estado ha incumplido sus deberes de protección de los pueblos indígenas, pues la respuesta estatal a su situación “ha sido meramente formal y se ha traducido en la expedición de documentos de política sin repercusiones prácticas”. Por esta razón, la Corte Constitucional ordena a varios entes estatales diseñar e implementar, con un cronograma específico, un programa de prevención y atención a favor de los pueblos indígenas afectados por el desplazamiento. Además, ordena diseñar e implementar unos planes de salvaguarda a favor de los pueblos indígenas identificados en el auto para prevenir su desplazamiento forzado y para atender a sus víctimas.

personas. Así, entre menores ingresos mensuales o menor estrato, se reduce la posibilidad de contar con un abogado. A la inversa, entre mayores ingresos o mayor el estrato, mejores posibilidades de tener asistencia legal (La Rota *et al.*, 2014, pp. 113-115). Si bien la formulación de acciones constitucionales no exige estar representado por un abogado, es un hecho que las normas están pensadas para ser leídas por abogados, lo que indudablemente tecnifica el litigio, y excluye informalmente a los no conocedores del derecho y a quienes no tienen acceso a abogados. En palabras de Rhode (2004), “el sistema ha sido diseñado por y para abogados, y se ha hecho muy poco esfuerzo para asegurar que sea justo o, al menos, comprensible para el promedio de demandantes”¹⁶ (p. 5). Este fenómeno descrito por Rhode es a su vez satirizado por Jonathan Swift (1726) en su novela *Los viajes de Gulliver*:

... Ha de observarse, asimismo, que esa asociación [la de los abogados] posee una jerga peculiar que ninguno de los demás mortales puede entender, y en ella están escritas todas las leyes, que ellos ponen especial cuidado en multiplicar, de manera que han acabado confundiendo la misma esencia de lo verdadero y lo falso, de lo justo y lo injusto, hasta el punto de que les llevaría treinta años decidir si el campo que me han dejado mis antecesores de seis generaciones me pertenece o pertenece a un extraño que vive a trescientas millas de distancia. (p. 256)

Si todo lo anterior es cierto, es esperable, entonces, que la protesta siga siendo un medio político muy valorado por las clases sociales que poco litigan. Por ello, el advenimiento de la justicia constitucional no debería tener como efecto la disminución de la protesta.

Finalmente, una cuarta explicación es que las decisiones judiciales tienen unos efectos simbólicos que no son menores y que, a la postre, impulsan acciones políticas colectivas, como la protesta social. Como lo precisan Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco (2010),

... incluso cuando los jueces fallan en contra de las pretensiones de quienes promueven un cambio social, el proceso judicial puede generar efectos transformadores al darle visibilidad al problema en los medios de comunicación o crear lazos perdurables entre organizaciones activistas, lazos que pueden sobrevivir al fallo y derivar en acciones políticas colectivas a favor de la

16 Traducción propia.

misma causa en escenarios distintos de las cortes (por ejemplo, el Congreso, las calles, o las instancias internacionales de derechos humanos). (p. 23)

En definitiva, el auge de la justicia constitucional en Colombia no significó una reducción en los niveles de protesta. Por el contrario, significó una oportunidad para su desarrollo y expansión. Si a lo anterior se suman sus potencialidades democráticas, el estudio de la protesta social está más que justificado.

CAPÍTULO 2

NORMAS JURÍDICAS POTENCIALMENTE PELIGROSAS PARA LA PROTESTA

La masacre de las bananeras tuvo lugar en 1928 en Ciénaga, Magdalena, cuando los trabajadores de la United Fruit Company entraron en huelga para lograr un alza de salarios.

El gobierno de Abadía Méndez –cuenta Rodrigo Uprimny (2008b)– dio un tratamiento de orden público a ese conflicto y en diciembre de 1928 militarizó la zona bananera de Santa Marta. El 6 de diciembre las tropas al mando del general Cortés Vargas, comandante de la zona, dispararon contra los trabajadores concentrados en Ciénaga, ocasionando la masacre.

Este fatal desenlace de un hecho de protesta social ocurrió bajo la vigencia del Decreto 707 de 1927 y de la Ley 69 de 1928, conocida como la Ley Heroica, normas que en su momento regulaban la protesta social (Becerra, 2011, pp. 256-257) y que contenían cláusulas que facultaban a la Policía para disolver manifestaciones que obstruyeran las vías públicas, que devinieran en tumulto o que amenazaran el orden social, y que convertían en delito reunirse o asociarse para promover o sostener huelgas violatorias de las leyes que las regulaban.

Bajo la Constitución de 1886 fue muy usual que se gobernara acudiendo a la figura del estado de sitio, la cual admitía restricciones serias e incluso suspensiones totales de los derechos ciudadanos. El estado de sitio, llamado estado de excepción en la Constitución de 1991, fue “concebido en la práctica como un mecanismo para mantener el sistema constitucional, aprovechando sus ventajas de legitimación política y excluyendo sus exigencias en materia de protección de derechos” (García Villegas, 2017, p. 37). En este contexto de excepcionalidad vieron la luz normas como el

Decreto 2195 de 1976 del gobierno de López Michelsen, el cual preveía arresto para quienes, reunidos, perturbaran el pacífico desarrollo de las actividades sociales, realizaran reuniones públicas sin el cumplimiento de los requisitos legales o pusieran escritos ultrajantes en lugar público o abierto al público; y el Estatuto de Seguridad de 1978 del gobierno de Turbay Ayala, que tipificaba como delito la perturbación del orden público, la alteración del pacífico desarrollo de las actividades sociales y la ocupación de lugares públicos para presionar decisiones de las autoridades. No solo eso. La misma Constitución de 1886 facultaba a las autoridades para disolver toda reunión que degenerara en asonada o tumulto, o que obstruyera las vías públicas (Uprimny y Sánchez, 2010, pp. 47-48).

La Constitución de 1991, al contrario, constituye una promesa de apertura democrática y de tránsito hacia una mayor garantía de derechos, lo que hace esperable que restricciones tan profundas, vagas e indeterminadas, como las mencionadas, hayan quedado en el pasado. La pregunta obvia es si esto efectivamente ha ocurrido. Actualmente, en el país existen múltiples normas e instituciones jurídicas que pueden ser funcionales para controlar y, en cierto sentido, desincentivar la protesta social. La ausencia de normas e instituciones jurídicas también puede tener este mismo efecto. Este capítulo hace un inventario crítico de esta normatividad que es muy variopinta, pues va desde normas constitucionales hasta normas laborales, pasando por el Código Penal y el Código de Policía. También subraya una ausencia de regulación respecto a determinados puntos relacionados con la protesta.

La protesta social en el Código Penal

Los regímenes toleran algunas formas de protesta y prohíben otras, como las violentas o armadas (Tilly y Tarrow, 2015, p. 112). Pues bien, el Código Penal es un cuerpo de normas clave para entender qué maneras de protestar están proscritas. Allí se tipifican tres conductas que, si bien podrían realizarse en otros contextos diferentes al de la protesta social, se suelen asociar con esta (Uprimny y Sánchez, 2010), así no haya evidencia sólida de que sean delitos que se imputen a manifestantes: asonada (art. 469, Código Penal);¹ perturbación en servicio de transporte público, colectivo u

1 “Los que en forma tumultuaria exigieren violentamente de la autoridad la ejecución u omisión de algún acto propio de sus funciones, incurrirán en prisión de dieciséis (16) a treinta y seis (36) meses”.

oficial (art. 353, Código Penal);² y obstrucción a vías públicas que afecten el orden público (art. 353A, Código Penal).³ En la medida en que las protestas suponen tumultos y que en ocasiones llevan a la obstrucción de vías y a traumatismos en el servicio de transporte, estos tipos penales pueden tener alguna relación con la protesta social y ser eventualmente imputados a manifestantes. Acá centro mi atención en estos tres tipos penales y no en otros porque tengo fuertes indicios de su conexión con la protesta. Dos de estos delitos fueron demandados ante la Corte Constitucional por violación del derecho a la protesta social, preocupación que también hizo parte del debate legislativo que dio lugar a su tipificación, tal como lo recoge la Sentencia C-742 de 2012. Es elocuente, por ejemplo, la afirmación del ministro del Interior y de Justicia de la época durante el trámite legislativo, tal como consta en la Gaceta del Congreso 669 del 8 de septiembre de 2011:

... Busquemos un justo equilibrio, que es la propuesta que viene concertada, se respeta el derecho a la huelga y el derecho a la protesta pero dentro del marco que fija el artículo 37 de la Constitución Nacional, con los debidos permisos, con las debidas autorizaciones. No se quiere restringir la protesta pero tampoco tolerar abusos como los que evidenciamos en ese paro camionero en donde pusieron en riesgo la salud alimentaria de vastas zonas del país. Eso es lo que se quiere y muy particularmente para los organizadores de esas movilizaciones, tener una norma que le permita al Gobierno y a las autoridades actuar.

La funcionalidad de los delitos de asonada, perturbación en servicio de transporte público y obstrucción a vías públicas para castigar actos

-
- 2 “El que por cualquier medio ilícito imposibilite la circulación o dañe nave, aeronave, vehículo o medio motorizado destinados al transporte público, colectivo o vehículo oficial, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años y multa de trece punto treinta y tres (13.33) a setenta y cinco (75) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.
 - 3 “El que por medios ilícitos incite, dirija, constriña o proporcione los medios para obstaculizar de manera temporal o permanente, selectiva o general, las vías o la infraestructura de transporte de tal manera que atente contra la vida humana, la salud pública, la seguridad alimentaria, el medio ambiente o el derecho al trabajo, incurrirá en prisión de veinticuatro (24) a cuarenta y ocho meses (48) y multa de trece (13) a setenta y cinco (75) salarios mínimos legales mensuales vigentes y pérdida de inhabilidad de derechos y funciones públicas por el mismo término de la pena de prisión. Parágrafo. Se excluyen del presente artículo las movilizaciones realizadas con permiso de la autoridad competente en el marco del artículo 37 de la Constitución Política”.

que pueden llegar a presentarse en medio de protestas es reconocida por la propia Fiscalía General de la Nación, la cual expidió la Directiva 008 del 27 de marzo de 2016 con el fin de señalar algunos lineamientos para evitar que estos delitos inhiban el ejercicio del derecho a la protesta social. Otro argumento que refuerza esta relación entre el delito de obstrucción a vías públicas, en particular, y la protesta es que dicho tipo penal excluye expresamente de su aplicación los casos en los que los manifestantes avisan previamente a las autoridades competentes sobre la realización de una protesta. De allí se podría inferir que el legislador quiso que el delito sí fuese aplicable a quienes incurran en él durante manifestaciones que no son avisadas previamente. Debido a esta asociación entre estos tres delitos y la protesta social, en este libro me concentro en ellos.

Si bien parece razonable tipificar la asonada, ya que esta implica un ejercicio de violencia que no es admisible en un Estado de derecho,⁴ la redacción del tipo podría favorecer interpretaciones extensivas que terminen por sancionar conductas que no deberían ser objeto de tratamiento penal. Uprimny y Sánchez (2010, p. 53) destacan el peligro de que el desorden y la gritería, que por definición hacen parte del tumulto, sean interpretados como expresiones de violencia, lo que desembocaría en la penalización del simple tumulto. Estos autores derivan este riesgo de la revisión de algunos doctrinantes de derecho penal, quienes identifican la violencia que exige el tipo penal de asonada con las características del simple tumulto.

Por su parte, las conductas de perturbación del servicio de transporte y la obstrucción a vías públicas no cumplen con los requisitos del derecho penal liberal para ser tipificadas como delitos, como sea que la indeterminación de los tipos penales podría dar lugar a criminalizar en algunos casos actos propios de la protesta social. Si la protesta supone llamar la atención de las autoridades y de la opinión pública sobre determinada situación, es natural que con ese fin los manifestantes busquen generar molestias razonables en los ciudadanos y afectar el curso rutinario de sus vidas. Si las personas y las autoridades no sienten ninguna alteración en su cotidianidad, si no encuentran mayor tráfico vehicular en las vías que transitan, si no llegan tarde a sus compromisos, etc., difícilmente se darán

4 Justamente el elemento de violencia que califica a la asonada es lo que lleva a la Corte Constitucional a declarar la exequibilidad de este delito en la Sentencia C-009 de 1995.

cuenta de que alguien protesta. Por ello no tiene sentido criminalizar actos que son de la esencia de la protesta en las calles, “máxime si se tiene en cuenta que el espacio público no solo es un escenario para la circulación, sino para la participación” (Uprimny y Sánchez, 2010, p. 72). Esto es lo que se conoce en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos⁵ como la doctrina del foro público, planteada en relación con el ejercicio de la libertad de expresión en espacios públicos (Uprimny y Sánchez, 2012, p. 4), y que ha sido importada por la jurisprudencia constitucional colombiana.⁶

No obstante, la Corte Constitucional encuentra ambos tipos penales ajustados a la Carta en la Sentencia C-742 de 2012, al conocer una demanda que argumentaba que estos violaban el derecho a la protesta social. Sin embargo, la Corte realiza unas precisiones que limitan ligeramente el alcance de estos dos delitos. Frente al delito de obstrucción de vías públicas advierte que la incitación, el constreñimiento, la dirección o la proporción de medios, que son los verbos rectores del tipo, solo son punibles cuando se realizan por medios ilícitos. Además, “la finalidad de ese obrar por medios ilícitos, debe ser [...] concretamente la obstaculización

5 “La doctrina del ‘foro público’ fue propuesta por primera vez en Hague vs. CIO, donde el juez Roberts reconoció un derecho constitucional para utilizar ‘calles y parques para la comunicación de opiniones’, que fundamentó en el hecho que ‘las calles y parques [...] han sido siempre destinados para el uso público y, a través del tiempo, han sido utilizados para la realización de asambleas, la comunicación de pensamientos entre los ciudadanos y la discusión de cuestiones públicas’” (Gargarella, 2007, p. 155).

6 Sentencia T-403 de 1992. En esta sentencia la Corte Constitucional resuelve el caso de una persona que utilizaba un parlante para proclamar la religión evangélica, lo cual ocasionaba molestias en sus vecinos para ver televisión, conciliar el sueño, etc. El problema que enfrenta la Corte es definir si el ejercicio del derecho a la libertad de expresión admite el uso de parlantes en un barrio residencial. En la sentencia, la Corte censura la emisión de mensajes en los que se impide a sus destinatarios ser receptores voluntarios, salvo que se trate de un foro público, ya que el ejercicio de la libertad de expresión, reunión o religión “en lugares que, por su naturaleza y destinación corriente, sirven de asiento al foro público de las ideas, no se subordina a la aprobación de las personas que eventualmente sean los receptores voluntarios o involuntarios de aquellas. En el foro público está excluido por definición el derecho a no ser forzado a escuchar o a ver lo que allí se dice o muestra”. En la decisión, la Corte ordena al juez de instancia determinar si en el barrio en el que el accionante utiliza el parlante “hay lugar a considerar la existencia de un foro público para el fin divulgativo religioso”.

temporal o permanente, selectiva o general, de las vías o la infraestructura de transporte”. Asimismo, la configuración del tipo, dice la Corte, exige que haya una obstrucción cierta y efectiva de dichas vías o infraestructura que afecte el orden público, y que se atente en concreto contra la vida humana, la salud pública, la seguridad alimentaria, el medio ambiente o el derecho al trabajo. El delito de obstrucción de vías públicas tiene un párrafo que excluye de los efectos del tipo penal las movilizaciones realizadas con permiso de la autoridad competente. La Corte Constitucional retoma su jurisprudencia frente a este “permiso” y reitera que debe ser interpretado como un aviso previo que no tiene como fin solicitar autorizaciones, y cuya lógica es 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”.

En lo que tiene que ver con el delito de perturbación en el servicio de transporte, la Corte señala que no se trata de cualquier grado o nivel de perturbación, sino que debe ser una perturbación superlativa, que vaya más allá de lo que puede considerarse un grado superior de dificultad para la circulación. Es decir, para que se configure el delito se debe “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”.

A pesar de estas limitaciones impuestas por la Corte Constitucional, los tipos penales continúan teniendo un déficit de determinación y claridad. Acá resultan pertinentes las preguntas que hace el magistrado Jorge Iván Palacio en su salvamento de voto a la Sentencia C-742 de 2012: “¿Qué constituye un ‘medio ilícito’ dentro del ejercicio del derecho a la protesta, en la obstrucción de una vía pública o en la perturbación del transporte colectivo? ¿En qué eventos se concretará el desconocimiento de derechos tan amplios como el trabajo, el medio ambiente y la salud pública?” Agrego una más. Si bien el delito de obstrucción a vías públicas no es aplicable a las movilizaciones realizadas con aviso previo a las autoridades competentes, ¿sí es aplicable a las movilizaciones que se producen de forma espontánea y que por tal razón carecen de aviso previo? Este margen tan amplio de interpretación que tiene el operador penal es especialmente preocupante en este caso, pues el temor de las personas a eventualmente ser procesadas penalmente al no tener certeza de qué es

lo que se sanciona puede llevarlas a desistir de protestar, lo que supone costos muy altos para la democracia dado el vínculo estrecho entre esta y la protesta social (capítulo 1).

Debido a estas indeterminaciones y ambigüedades, la Fiscalía General de la Nación adoptó la Directiva 008 del 27 de marzo de 2016, “por medio de la cual se establecen lineamientos generales con respecto a los delitos en los que se puede incurrir en el curso de la protesta social”. En esta Directiva la Fiscalía defiende la protesta social pacífica y, por tanto, solo admite reproche penal frente a las protestas violentas, entendiendo por violencia el uso de la fuerza aplicada a una persona. Así que prescribe que todas las denuncias por obstrucción de vías públicas y por perturbación en el servicio de transporte en protestas pacíficas son atípicas. Además, que los “medios ilícitos” a los que se refieren ambos tipos penales deben ser entendidos como los delitos de daño en bien ajeno, incendio, disparo de arma de fuego contra un vehículo, empleo o lanzamiento de sustancias peligrosas y violencia contra servidor público. En el delito de perturbación de servicio de transporte, la frase del tipo penal “imposibilite la circulación”, señala la Directiva, debe entenderse como la eliminación de cualquier condición para la circulación del transporte. Con respecto al delito de asonada, establece que el dolo también debe abarcar la violencia, la cual debe causar un daño contra la integridad de las personas o un daño muy grave contra un bien. Por último, la Directiva dispone que, si en el desarrollo de una protesta social se comete una conducta punible, debe evaluarse la existencia de una causal de justificación, ponderarse la posibilidad de aplicar el principio de oportunidad y realizarse un test de proporcionalidad para determinar si la persecución penal es un medio idóneo, necesario y proporcional en sentido estricto para garantizar el bien jurídico tutelado.

A pesar de la existencia de estas restricciones en la aplicación de los tres delitos, el Estado debería considerar su modificación o derogatoria. En los capítulos 3 y 4 muestro algunas cifras sobre capturas y procesos penales por estos tres delitos que podrían prender alarmas, aunque una limitación de estos datos es que no permiten saber si las personas capturadas o procesadas son necesariamente manifestantes. Dado el caso de que algunas personas sí sean manifestantes, no se puede olvidar que estos delitos también son susceptibles de ser cometidos en otros contextos. De suerte que la derogatoria sería conducente si no hay duda de que estos tipos siempre recaen sobre manifestantes que los cometen durante

protestas. Si no se tiene esta información, su derogatoria podría despojar de sanción penal a otras situaciones ajenas a la protesta social que sean castigadas con estos delitos, que no conozco y que podrían eventualmente merecer reproche penal. En este caso, es más sensato entonces modificar los tipos de obstrucción a vías públicas y de perturbación en el servicio de transporte para excluir expresamente de su aplicación a las personas que incurrían en ellos en el marco de protestas sociales de todo tipo, sean estas avisadas, no avisadas, espontáneas, huelgas, paros, marchas, etc. En el caso del delito de asonada, el tipo penal debería modificarse para definir “violencia” y evitar así que esta sea confundida con el simple “tumulto”.

La modificación o derogatoria es crucial porque la vigencia de estos delitos sin una exclusión expresa de la protesta social de su ámbito de aplicación, o la simple existencia de los delitos pueden producir un efecto simbólico en los potenciales manifestantes que los inhiba de protestar. Con esto no quiero decir que la violencia en las protestas deba ser aceptada, pues la protesta que la Constitución protege es la pacífica. Lo que quiero decir es que esta modificación o derogatoria no supone dejar de castigar la violencia en las protestas ni supone desproteger bienes jurídicos importantes que pueden desconocerse en el transcurso de una protesta violenta, ya que existen otros tipos penales que castigan estas conductas. Tan es así que todas las personas que, de acuerdo con la base de datos revisada para esta investigación, han estado bajo custodia del Inpec entre el 2010 y el 2015 por alguno de estos tres delitos, tienen concurso con otros delitos, generalmente con terrorismo; daño en bien ajeno; hurto; homicidio; fabricación, tráfico y porte de armas; secuestro; violencia contra servidor público; rebelión; incendio; lesiones personales; perturbación de certamen democrático; sedición, entre muchos más. Es decir que, en la práctica, la asonada, la obstrucción a vías públicas y la perturbación en servicio de transporte usualmente no son castigadas de forma autónoma. De modo que su modificación para excluir los casos de manifestantes o su derogatoria no implican ninguna desprotección desde el punto de vista penal, preserva de mejor manera la protesta social pacífica, y no supone dejar de castigar los abusos y la violencia en el desarrollo de las manifestaciones públicas, pues la transgresión de determinados límites seguirá dando lugar a sanciones penales.

Si bien es cierto que la Directiva 008 de la Fiscalía General de la Nación, “por medio de la cual se establecen lineamientos generales con respecto a los delitos en los que se puede incurrir en el curso de la protesta

social”, establece pautas que limitan razonablemente la aplicación de estos tres tipos penales, ella no es suficiente ni tiene el mismo alcance que una modificación o derogatoria de los tres delitos que se comentan. Primero, porque los fiscales podrían no aplicar la directiva en virtud de su autonomía; segundo, porque un nuevo fiscal general podría derogarla unilateralmente en cualquier momento; y tercero, porque, a pesar de las restricciones que impone la directiva, la sola existencia de estos delitos sin la exclusión de las protestas es una excusa para que la Policía continúe capturando e intentando judicializar manifestantes, así después los fiscales descarten estos casos en virtud de los mandatos de la directiva que los vincula a ellos pero no a los policías.

Adicionalmente, la sola inclusión en el derecho penal de conductas propias de la protesta social tiene otro peligro, y es que ello equivale a desviar hacia los jueces penales la solución de una situación por la que inicialmente deben responder los poderes políticos del Estado, que muchas veces, aunque no siempre, son los competentes para atender los reclamos que alientan las protestas (Zaffaroni, 2010, p. 15).

Ahora, si bien es cierto que la modificación o derogatoria de los delitos de asonada, obstrucción de vías públicas y perturbación en el servicio de transporte pueden tener consecuencias positivas para el ejercicio de la protesta social, esto no elimina completamente, pero sí disminuye, el riesgo de que la protesta pacífica sea eventualmente criminalizada. En Colombia hay evidencia de que líderes sociales participantes en protestas son judicializados penalmente por ello, aunque se les imputen otros delitos diferentes a estos tres.

Un caso que demuestra que efectivamente esto ocurre y que no es una simple conjetura es el de una mujer que fue judicializada en el 2017 en el departamento de Bolívar por los delitos de concierto para delinquir y rebelión. La fiscal del caso presentó la siguiente argumentación para solicitar judicialmente la imposición de medida de aseguramiento en contra de esta mujer presuntamente vinculada con las redes de apoyo al ELN:

... Señora juez, la Fiscalía considera que es necesaria y proporcional esta medida porque la señora [...] mueve masas y está demostrado que mueve masas: es líder comunitaria, líder social. Existen testimonios que dicen que ella forma marchas, hace marchas, organiza marchas. Pero ¿cuál es la finalidad propia de esas marchas que ella organiza [...]? La finalidad real son los quereres de esta organización guerrillera del ELN. La señora

[...] se desempeña como una líder política. Acá no estamos hablando que la señora [...] suministra armas ni la señora [...] extorsiona, sino que la señora [...] organiza marchas.

La mujer procesada aseguró ser miembro de la Comisión de Interlocución del Sur de Bolívar, Centro y Sur del Cesar; del Congreso de los Pueblos y de la Cumbre Agraria. Además, reclamó que “en estos momentos mis derechos se sienten vulnerados por considerar la protesta social como un derecho. Exijo la libertad inmediata”.⁷ Lo que estas transcripciones sugieren es que en Colombia la manifestación pública y la pertenencia a movimientos sociales son criminalizadas, aunque para este propósito no se apele necesariamente a los tipos de asonada, perturbación en servicio de transporte y obstrucción de vías públicas.

Regulación de la protesta en el Código de Policía⁸

Mi plan es presentar los contenidos que considero más problemáticos o polémicos del Código de Policía (Ley 1801 de 2016), el cual regula la protesta social que es ejercida en el espacio público (art. 53), y que podrían producir el efecto perverso de desestimular dicha protesta. Este examen, al recoger varias de las limitaciones que la Corte Constitucional considera admisibles, así como las que considera contrarias a la Constitución, podría ser útil a la hora de regular la protesta, labor pendiente del Congreso como consecuencia de la inconstitucionalidad declarada en la Sentencia C-223 de 2017. Al lector interesado en conocer el desarrollo más detallado de los argumentos por los cuales estas normas son, en mi opinión, inconstitucionales, lo remito a la demanda que Dejusticia presentó ante la Corte Constitucional. En este texto no abordo el análisis normativo de las disposiciones del Código que juzgo positivas y que pueden alentar el ejercicio de este derecho, como la prohibición de estigmatizar las protestas y los manifestantes mediante la divulgación de mensajes engañosos,

⁷ Los fragmentos de estos audios están disponibles en <http://www.rcnradio.com/locales/polemica-declaracion-de-fiscal-en-bolivar-pide-carcel-para-lider-social-por-organizar-marchas/>

⁸ Para estos párrafos retomo, incluso literalmente, los aportes desarrollados por Dejusticia en la demanda que presenté con César Rodríguez Garavito en contra del capítulo que regula la protesta social en el Código de Policía (Ley 1801 de 2016). Expediente D-11755. El texto de la demanda está disponible en https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_867.pdf

aunque el quebrantamiento de esta prohibición carezca de consecuencias (art. 55, Código de Policía), y como el deber de que gestores de convivencia de naturaleza civil y funcionarios de los entes de control encargados de velar por la protección de los derechos humanos acompañen las protestas (art. 57, Código de Policía).

Antes de avanzar en el estudio de la regulación de la protesta social quiero hacer unos comentarios generales sobre las tres sentencias que la Corte Constitucional ha proferido en relación con las normas del capítulo del Código de Policía que regulan la protesta.

La primera es la Sentencia C-223 de 2017, que encuentra inconstitucional todo el capítulo sobre protesta por violar la reserva de ley estatutaria. La Corte difiere los efectos de inconstitucionalidad de esta sentencia hasta el 20 de junio de 2019. Es decir que las normas sobre protesta del Código de Policía permanecen vigentes hasta que el Congreso expida una nueva regulación de carácter estatutaria, para lo cual tenía plazo hasta el 20 de junio de 2019. Un problema de esta sentencia es que no aclara qué pasa si el Congreso no regula la materia en el plazo señalado. Este vacío es peligroso, pues el efecto natural de una declaratoria de inconstitucionalidad es la reviviscencia de la norma anterior en el tiempo que regula la misma materia. En este caso operarían las normas que regulaban la protesta social en el anterior Código de Policía (arts. 102 a 107 del Decreto 1355 de 1970). Sin embargo, el fenómeno de la reviviscencia normativa no opera de manera automática, “la automaticidad de la reviviscencia es condicionada, pues previamente se deberá hacer un juicio sobre la necesidad de la misma para preservar la integridad y supremacía de la Constitución”.⁹ En otras palabras, la norma que revive como consecuencia de una

9 Sentencia C-402 de 2010. En el marco de esta decisión, la Corte Constitucional conoce de una demanda en contra del artículo 78 (parcial) de la Ley 160 de 1994, norma que había sido derogada por la Ley 1152 de 2007, la cual, a su vez, había sido declarada inconstitucional en la Sentencia C-175 de 2009. Así que este caso le plantea a la Corte el problema jurídico de si debe juzgar la constitucionalidad de una norma derogada, pero que eventualmente podría haber recobrado vigencia en virtud de la Sentencia C-175 de 2009. Concluye la Corte que “la reincorporación de las normas derogadas por el artículo 178 de la Ley 1152 de 2007 es imprescindible para la protección de bienes y valores constitucionales interferidos por la normatividad derogada. Sobre este particular debe resaltarse que si se adoptara la tesis según la cual para el presente caso no es procedente la reincorporación y, por ende, se está ante un vacío normativo sobre la materia, se llegaría a conclusiones incompatibles con

declaratoria de inconstitucionalidad no puede ser contraria a la Constitución. Dado que el contenido de los artículos 102 a 107 del Decreto 1355 de 1970 no es muy diferente al de los artículos del actual Código de Policía que a continuación comento, y que creo que tienen problemas de inconstitucionalidad, su reviviscencia no debería ser automática, tal como Dejusticia se lo solicitó a la Corte Constitucional en su demanda y en la intervención que presentó en el proceso que finalizó con la Sentencia C-223 de 2017. No importa que la Sentencia C-024 de 1994 juzgue constitucionales los artículos 102¹⁰ y 105¹¹ del Decreto 1355 de 1970, pues esta constitucionalidad no tiene el carácter de cosa juzgada absoluta, luego no puede alegarse legítimamente que la reviviscencia de estas normas sí opera, con el argumento de que la Corte Constitucional ya determinó

el Estado constitucional. Así, asuntos centrales para la protección de las comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes, como la regulación del desarrollo y explotación de la propiedad agraria, la adjudicación de baldíos, la reglamentación y protección de los resguardos y demás territorios protegidos, quedarían sin ninguna clase de regulación, imposibilitándose con ello la garantía y ejercicio de los derechos fundamentales de los miembros de dichas comunidades. Por ende, a juicio de la Sala están suficientemente cumplidas las condiciones previstas por la jurisprudencia constitucional para la reincorporación de normas derogadas por preceptos declarados inexecutable. Esto implica que la Ley 160 de 1994 recobró su vigencia a partir del momento en que se declaró la inexecutable del Estatuto de Desarrollo Rural, lo que permite el análisis de constitucionalidad propuesto por el actor”.

- 10** “Artículo 102. Toda persona puede reunirse con otras o desfilar en sitio público con el fin de exponer ideas e intereses colectivos de carácter político, económico, religioso, social o de cualquier otro fin lícito.

Con tales fines debe darse aviso por escrito presentado personalmente ante la primera autoridad política del lugar. Tal comunicación debe ser suscrita por lo menos por tres personas.

Tal aviso deberá expresar día, hora y sitio de la proyectada reunión y se presentará con 48 horas de anticipación. Cuando se trate de desfiles se indicará el recorrido prospectado.

Inciso. 4o. Modificado por el art. 118, Decreto Nacional 522 de 1971. Dentro de las veinticuatro horas siguientes al recibo del aviso la autoridad podrá, por razones de orden público y mediante resolución motivada, modificar el recorrido del desfile, la fecha, el sitio y la hora de su realización. Si dentro de ese término no se hiciera observación por la respectiva autoridad, se entenderá cumplido el requisito exigido para la reunión o desfile”.

- 11** “Artículo 105. La policía podrá impedir la realización de reuniones y desfiles públicos que no hayan sido anunciados con la debida anticipación. Igualmente podrá tomar la misma medida cuando la reunión o desfile no cumplan los objetivos señalados en el aviso”.

que son constitucionales. En este contexto, la situación es muy compleja, porque el Congreso no ha legislado, los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad diferida ya se agotaron y las normas que regulan la protesta en el actual Código de Policía no pueden aplicarse y, en mi criterio, tampoco lo pueden las normas del anterior Código. Por fortuna, esta laguna normativa no evita que se pueda ejercer el derecho a la protesta, ya que este se encuentra consagrado en la Constitución, así no haya ley que lo regule. Adicionalmente, las sentencias C-223 de 2017, C-281 de 2017 y C-009 de 2018 dan ciertos parámetros sobre cuáles limitaciones al derecho de manifestación y protesta son respetuosas de la Constitución y cuáles son contrarias a esta, lo que le permite a las autoridades darle cierto manejo a la protesta provisionalmente, y les impide tener carta blanca para reaccionar de cualquier manera escudadas en su deber constitucional de preservar el orden público. Estos parámetros, por lo demás, también deben ser observados por el legislador al momento de regular estatutariamente la protesta social.

La segunda decisión de la Corte Constitucional en relación con la regulación de la protesta en el Código de Policía es la Sentencia C-281 de 2017, en la cual se declara la exequibilidad del deber de los manifestantes de presentar ante las autoridades un aviso previo a las protestas; la exequibilidad de la norma que no consagra ninguna sanción al quebrantamiento de la prohibición de divulgar mensajes engañosos en torno a quienes convocan o participan en las manifestaciones, así como hacer públicamente señalamientos falsos de la relación de los manifestantes con grupos armados al margen de la ley o deslegitimar por cualquier medio el ejercicio del derecho a la protesta; la exequibilidad de la autorización que tienen las fuerzas militares para intervenir excepcionalmente en el desarrollo de protestas sociales;¹² la exequibilidad de la competencia de la autoridad ambiental para autorizar manifestaciones en las áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas; y, finalmente, la exequibilidad condicionada de la facultad de disolver las protestas que causen alteración a la convivencia, en el entendido de que la alteración deberá ser grave e inminente, y que no exista otro medio menos gravoso para el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación pública y pacífica. Por lo demás, esta última exequibilidad condicionada fue una de las peticiones de

12 Para una reflexión sobre la inconveniencia de que militares intervengan en protestas sociales, ver el capítulo 6.

Dejusticia en su demanda y en la intervención que presentó ante la Corte en el proceso que dio lugar a la Sentencia C-281 de 2017. En este texto me abstengo de hacer juicios de valor sobre los argumentos y las decisiones de esta última sentencia, dado que hasta el momento no ha sido publicada y solo se conoce el comunicado de prensa.

La tercera sentencia es la C-009 de 2018, la cual decide la demanda de inconstitucionalidad presentada por Dejusticia. Esta providencia ordena estarse a lo resuelto en la Sentencia C-223 de 2017, la cual declara la inconstitucionalidad de todo el capítulo del Código de Policía que regula la protesta con efectos diferidos hasta el 20 de junio de 2019. La Sentencia C-009 de 2018 tiene el mismo problema que la C-223 de 2017 al no definir qué normas regularían la protesta en caso de que el Congreso no legislara antes de esta fecha, a pesar de que la demanda de Dejusticia le pedía expresamente pronunciarse sobre esto. También ordena estarse a lo resuelto en la Sentencia C-281 de 2017 en lo que tiene que ver con las condiciones para que una reunión o manifestación que cause alteraciones a la convivencia pueda ser disuelta. Simultáneamente, declara exequible la exigencia de que las protestas deben perseguir un fin legítimo, en el entendido de que no es un fin legítimo la propaganda de la guerra; la apología al odio, a la violencia y el delito; la pornografía infantil; la instigación pública y directa a cometer delitos; y lo que el legislador señale de manera expresa. También declara la exequibilidad del aviso previo y la exequibilidad condicionada de la facultad de alcaldes de autorizar, salvo circunstancias excepcionales o de fuerza mayor, el uso temporal de vías para protestas, en el entendido de que la no autorización debe motivarse y hacer explícitas las razones que la fundamentan.

Prohibición de que los manifestantes protesten por lo que quieran

La exigencia que hace el artículo 53 del Código de Policía en el sentido de que las manifestaciones deben tener un fin legítimo restringe la democracia y el pluralismo, principios que simpatizan con el debate de agenda abierta que, en principio, admite la defensa de cualquier posición, ideología, filosofía o discurso, salvo que incite a la violencia, lo que a la postre destruye la misma democracia. Sin embargo, la Corte Constitucional precisa el alcance de dicha norma en la Sentencia C-009 de 2018 al sostener que:

... el criterio genérico acerca de los discursos permitidos cobija todas las expresiones posibles, menos aquellas que admiten una

restricción previa. Es decir, lo protegido es todo tipo de discurso y lo prohibido es aquello que los parámetros constitucionales han determinado que se puede prohibir, 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.

Esta sentencia de la Corte Constitucional continúa trazando una línea clara en su jurisprudencia de reivindicar el derecho a expresar y defender, en principio, cualquier discurso. Así, en la Sentencia C-010 de 2000 declara la inconstitucionalidad del artículo 2 de la Ley 74 de 1966 que prescribía que en los programas radiales debía atenderse a los dictados universales del decoro y del buen gusto. Allí, la Corte argumenta que la limitación relativa al contenido de la opinión o de la información

... es problemática, desde el punto de vista constitucional, por cuanto la ley discrimina entre los discursos, a fin de privilegiar ciertos mensajes y marginar otros. Este tipo de medidas es particularmente peligroso y lesivo de la libertad de expresión, por cuanto autoriza una dirección estatal del pensamiento y de la opinión, contraria al pluralismo, al libre desarrollo de la personalidad y al debate democrático (CP arts. 1, 7, 13, 16 y 20), en la medida en que, frente a la Carta, todas las ideas tienen un mismo estatus y valor. Así, expresamente el artículo 70 superior señala que el Estado reconoce la dignidad e igualdad de las diversas manifestaciones de la cultura.¹³

En esta misma línea de argumentación, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (2006) de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha manifestado que las limitaciones a la libertad de reunión “no deben depender del contenido de lo que se vaya a expresar a través de la manifestación, deben servir un interés público y dejar otras vías alternativas de comunicación” (párr. 94). El artículo 13.2 de la CADH prohíbe la censura previa de discursos y solo admite responsabilidades ulteriores. Así las cosas, las autoridades no pueden restringir ni mucho menos prohibir una reunión o manifestación pública con base en que su contenido o fin buscado es ilegítimo, ilegal, perturbador, chocante,

13 Si bien esta sentencia se refiere al derecho a la libertad de expresión, no puede olvidarse que el ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública es una manera de ejercer la libertad de expresión.

ofensivo, etc. Como afirma James Madison, citado por la Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos en el fallo *New York Times Co. v. Sullivan*, “el poder de censura está en el pueblo sobre el Gobierno y no en el Gobierno sobre el pueblo”.¹⁴ Diferente es que después de que estos discursos sean expresados, de ser el caso, quepan responsabilidades ulteriores. Pero, insisto, la censura previa está proscrita, luego las autoridades no pueden restringir una reunión o manifestación pública con base en su contenido, salvo que se trate de una de las categorías de discursos expresamente prohibidas por el derecho internacional. Por una parte, la CADH, en su artículo 13.5, determina que:

... estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

Por consiguiente, la incitación a la violencia y la propaganda de guerra no son discursos aceptados en una democracia y, por tanto, una reunión o manifestación pública cuyo contenido encuadre en uno de estos discursos sí puede ser legítimamente prohibida. Por lo demás, la prohibición de estos discursos está reforzada por el artículo 20 del PIDCP.

Igualmente, el artículo 53 del Código de Policía no define el contenido de la expresión “fin legítimo”, lo cual desconoce el artículo 37 de la Constitución, que prescribe que cualquier limitación al derecho de reunión y manifestación pública debe establecerse en una ley en sentido formal y material. Dado entonces que el Código de Policía no explica qué se entiende por fin legítimo, serán las autoridades de policía quienes llenen de contenido este concepto a través de otros actos distintos a la ley en sentido formal y material, lo cual viola la reserva de ley cuando se trata de fijar limitaciones al derecho a la protesta social. La Sentencia C-223 de 2017 resalta en igual sentido que:

... el Legislador no puede crear estatutos generales de la reunión, manifestación y protesta, que le concedan la facultad tanto a él como al Ejecutivo, de definir qué es una reunión, una manifestación o una protesta. [...] Por otra parte, el Ejecutivo solo podrá intervenir estos derechos en virtud de una ley, es decir, no

14 Traducción propia.

puede tomar decisiones de tipo definitorio –decir qué es una reunión, manifestación o protesta–, ni tomar decisiones que impliquen la configuración, y por tanto el ejercicio, de estos derechos.

La jurisprudencia interamericana, que debe tenerse en cuenta como parámetro de interpretación de la CADH, instrumento que prevalece en el orden interno al reconocer derechos humanos (art. 93 superior), ha sido enfática en que la validez de una limitación al derecho a la libertad de expresión¹⁵ pasa por la aplicación de un test tripartito que supone, en primer lugar, verificar que la limitación haya sido definida de manera clara y precisa por una ley en sentido formal y material, es decir, por una norma emanada del Congreso;¹⁶ en segundo lugar, que la limitación debe tener

15 No conozco ningún caso contencioso que haya llegado a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el que haya encontrado una violación al derecho de manifestación pública y que le haya permitido desarrollar jurisprudencialmente tal derecho. Por este motivo apelo a la jurisprudencia relativa al derecho a la libertad de expresión bajo el entendido de que este cubre al derecho de manifestación. Esto es así porque el derecho a la libertad de expresión comprende, entre otros aspectos, la difusión de informaciones e ideas de toda índole de manera oral, en los términos del artículo 13.1 de la CADH.

16 Esta misma conclusión en relación, no ya con la libertad de expresión, sino con el derecho de reunión, se deriva de la lectura del artículo 37 de la Constitución que afirma que “solo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho”; del artículo 15 de la Convención Americana de Derechos Humanos que indica que el ejercicio del derecho de reunión “solo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley”, y del artículo 21 del PIDCP que reitera que el derecho de reunión “solo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley”. Es relevante recordar que cuando la Constitución dispone que algún tema será previsto o regulado en ley, está estableciendo una reserva de ley. En la Sentencia C-1262 de 2005, la Corte asevera que la “reserva de ley es una técnica de redacción de disposiciones constitucionales, en las que el constituyente le ordena al legislador que ciertos temas deben ser desarrollados por una fuente específica: la ley”. En el caso concreto, la Corte encuentra que “el artículo 125 de la Constitución establece que ‘corresponde a la ley’ fijar las condiciones y requisitos que se deben cumplir para el ingreso y ascenso en los cargos de carrera. Es decir, establece de manera explícita una reserva de ley sobre dicha materia”. De esta manera, la Corte declara la inconstitucionalidad de un aparte del Decreto 765 de 2005 que sobre esta materia remitía a un reglamento. Lo mismo sucede en la Sentencia C-810 de 2014. Allí la Corte Constitucional concluye que, “conforme al artículo 336 de la Constitución Política, la creación y la definición del régimen propio de los monopolios rentísticos, como lo es el de los juegos de suerte y azar, debe concretarse a través de

como fin el respeto de los derechos o de la reputación de los demás, o la protección de la seguridad nacional, el orden público, o la salud o la moral públicas, como lo establecen el artículo 13.2 de la Convención y el artículo 19 del PIDCP; y en tercer lugar, que la limitación sea idónea para lograr uno de los fines enunciados, necesaria y proporcional.

Con esta misma lógica, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en su Observación General No. 34, resalta que el artículo 19 del PIDCP enuncia

... condiciones expresas y solo con sujeción a esas condiciones pueden imponerse restricciones: las restricciones deben estar “fijadas por la ley”; solo pueden imponerse para uno de los propósitos indicados en los apartados a) y b) del párrafo 3 y deben cumplir pruebas estrictas de necesidad y proporcionalidad.

Así, en el Caso Palamara Iribarne contra Chile del 22 de noviembre de 2005, la Corte IDH declara, entre otras cosas, que Chile viola el derecho a la libertad de expresión al contemplar en el Código Penal “una descripción que es ambigua y no delimita claramente cuál es el ámbito típico de la conducta delictiva”. El reproche de la Corte recae sobre el vocablo “amenaza” contenido en un tipo penal, el cual, en su opinión, podría llevar a interpretaciones amplias que permitirían penalizar indebidamente la libertad de expresión. Por ello, precisa la Corte,

... si decide conservar dicha norma, el Estado debe precisar de qué tipo de amenazas se trata, de forma tal que no se reprima la libertad de pensamiento y de expresión de opiniones válidas y legítimas o cualesquiera inconformidades y protestas respecto de la actuación de los órganos públicos y sus integrantes.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional también ha sido caja de resonancia del test aplicado en el sistema interamericano de derechos humanos. Por ejemplo, en la Sentencia T-391 de 2007 sostiene que:

la ley. Dado que no se señala que deba someterse a los procedimientos democráticos de elaboración de las mismas, o que se trate de una ley de naturaleza especial, ni se encuentra dentro de las exclusiones contempladas en el artículo 150.10, al otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República, como lo son la expedición de códigos, de leyes estatutarias y orgánicas, o las previstas en el numeral 20 del mismo artículo, ni para decretar impuestos, se puede afirmar que se trata de una materia con reserva material de ley”. Con estas y otras consideraciones, la Corte encuentra ajustado a la Constitución el Decreto 4144 de 2011.

... de la trascendencia de la libertad de expresión en el orden jurídico colombiano también se derivan ciertos requisitos especiales que han de cumplir las autoridades que pretenden establecer limitaciones o regulaciones sobre su ejercicio, a saber: tres cargas constitucionales que se deben satisfacer en forma estricta –la carga definitoria, la carga argumentativa y la carga probatoria–, respecto del cumplimiento de cada una de las siguientes condiciones constitucionales de la limitación o regulación a adoptar: (1) estar prevista de manera precisa y taxativa por la ley, (2) perseguir el logro de ciertas finalidades imperiosas definidas de manera concreta y específica en atención a las circunstancias del caso, (3) ser necesaria para el logro de dichas finalidades, (4) ser posterior y no previa a la expresión, (5) no constituir censura en ninguna de sus formas, lo cual incluye el requisito de guardar neutralidad frente al contenido de la expresión que se limita, y (6) no incidir de manera excesiva en el ejercicio de este derecho fundamental, es decir, ser proporcionada. El cumplimiento celoso de estos requisitos, que está sujeto a un escrutinio estricto por parte del juez constitucional, es condición indispensable de la legitimidad constitucional de cualquier limitación a la libertad de expresión, la cual, en su ausencia, habrá de tenerse como una violación del artículo 20 Superior.

Desde esta óptica, en la Sentencia T-391 de 2007, la Corte Constitucional decide una tutela en la cual se alega que un programa de radio transmitido en las mañanas tiene un contenido no apropiado para menores de edad. La Corte encuentra que “mientras no existan fundamentos legales previos, claros, precisos y taxativos en los cuales se definan las limitaciones al lenguaje empleado por la radio, la sola emisión de expresiones sexualmente explícitas en programas matutinos es manifiestamente insuficiente para justificar limitaciones al contenido de los mensajes y al formato esencial de los programas”. De acuerdo con esta jurisprudencia, las limitaciones y restricciones a la libertad de expresión y, por ende, al derecho de reunión y manifestación –que es uno de los vehículos para ejercer la libertad de expresión– deben estar previstas de manera taxativa, precisa y clara.

Este mismo razonamiento se ha tenido en cuenta en otras sentencias, como en la T-235A de 2002, en la cual la Corte Constitucional concede la tutela interpuesta por un ciudadano que, al estar ejerciendo la actividad de camarógrafo y fotógrafo urbano, es retenido por las autoridades quienes le

informan que, por razones de seguridad, no puede ejercer dicha actividad. La Corte es enfática en reprochar las restricciones a la libertad de expresión que no son claras y taxativas, y resalta que “en ningún caso es válida una restricción genérica e indeterminada”. Agrega que analizando la Ley 136 de 1994, invocada por las autoridades demandadas,

... no observa que el legislador haya autorizado en forma clara una limitación a la libertad de expresión, según la cual pueden los alcaldes prohibir la fotografía y la camarografía, o exigir autorizaciones a todo aquel que pretenda ejercer dicho oficio en cualquier lugar público. Y si esa facultad no existe, no pueden los alcaldes, aduciendo razones de seguridad, imponer restricciones en forma genérica, vaga e indeterminada. Eventualmente podrían hacerlo si una norma previa ha definido con claridad los supuestos para ello, atendiendo los parámetros de proporcionalidad y razonabilidad.

Por su parte, en la ya citada Sentencia C-010 de 2000, la Corte declara la inexecutable del artículo 2 de la Ley 74 de 1966 que prescribía que en los programas radiales debía atenderse a los dictados universales del decoro y del buen gusto. Para la Corte Constitucional, la indeterminación y relatividad cultural de las nociones de buen gusto y decoro conllevan un vicio de inconstitucionalidad,

... puesto que obligatoriamente son las entidades que controlan la radio quienes pueden llegar a definir, ex post facto, unos determinados criterios estéticos que habrían sido vulnerados, con lo cual la expresión acusada desconoce la exigencia de que las limitaciones a la libertad de expresión sean establecidas, de manera expresa, taxativa y previa, por la ley, tal y como lo señala el artículo 13-2 de la Convención Interamericana y el artículo 19 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas.

En fin, el artículo 53 del Código de Policía contiene una limitación a la libertad de expresión y a la protesta, en cuanto establece que las reuniones y manifestaciones públicas deben perseguir un “fin legítimo”. Si bien esta limitación cumple con el requisito constitucional y convencional de estar en una ley en sentido material y formal, no cumple con las exigencias de claridad, precisión y taxatividad necesarias. Dado que la norma solo alude a “fin legítimo”, sin definir qué entiende por esta expresión, adolece de vaguedad, imprecisión y ambigüedad, lo que le otorga facultades discrecionales muy amplias a las autoridades que pueden dar lugar a casos de

censura previa, lo que contraviene la CADH. En conclusión, el legislador “no podrá establecer cláusulas ambiguas o generales de comprobación de fin legítimo, sino que deberá establecer una lista negativa sobre aquellos fines no permitidos por la Constitución Política de Colombia”, como lo ordena la Sentencia C-223 de 2017. Asimismo, los fines no permitidos por el derecho internacional son la propaganda de guerra y la incitación a la violencia, así como la apología del odio nacional, racial o religioso. Desde igual perspectiva, la sentencia en comento afirma que “no podría existir una reunión, manifestación o protesta, cuyo objeto sea la promoción del discurso de odio –racismo, xenofobia, homofobia, antisemitismo, entre otros– o de apologías intolerables –apología al delito, apología al genocidio, apología al terrorismo, entre otros–, los cuales son considerados en el derecho como tipos penales”.

En resumen, el riesgo de silenciar algunos discursos que las autoridades arbitrariamente no consideren legítimos es que las personas opten por canalizar sus reclamos, demandas, disensos, pretensiones, exigencias... por mecanismos no institucionales y, a la postre, violentos y mucho más disruptivos que la manifestación pública.

El deber de avisar a las autoridades antes de protestar

El inciso segundo del artículo 53 del Código de Policía regula el deber de aviso previo a la manifestación pública. Es cierto que en la demanda de Dejusticia contra el Código de Policía defendí la inconstitucionalidad del aviso previo con base en que este se opone al carácter disruptivo de la protesta social, como sea que las autoridades pueden tomar medidas para que la protesta no genere ninguna incomodidad en la cotidianidad social y, en esta medida, se le resta eficacia al ejercicio del derecho a la manifestación pública. Dicho de otra manera, el aviso previo cercenaría el elemento sorpresa que debe tener la protesta social para cumplir con sus cometidos disruptivos. No obstante, el trabajo de campo que hice desde entonces, las conversaciones que tuve con líderes sociales y con autoridades, y las lecturas realizadas me han hecho cambiar de opinión.

Creo que Mauricio García Villegas (2017) tiene razón al resaltar las ventajas de vivir en una sociedad ordenada, en contraposición a una desordenada. En una sociedad ordenada, las personas están dispuestas a ceder un poco en su derecho a protestar y a ser altamente disruptivas, si ello disminuye las probabilidades de ser víctimas de ataques por parte de grupos que se oponen a las reivindicaciones que hacen en las protestas, de que el Estado les haga inteligencia, de que el Esmad esté presente de

manera visible y provocadora y utilice elementos prohibidos en el control de la protesta, si ello disminuye las probabilidades de que la protesta tenga un control policial intenso, de que las autoridades restrinjan la llegada oportuna de los manifestantes a las zonas de concentración, de que las personas o las autoridades de quienes se pretende llamar la atención con la protesta no atiendan sus reclamos, y si ello disminuye las probabilidades de control estatal. Asimismo, las personas están dispuestas a limitar su libertad a protestar disruptivamente si ven que los demás hacen lo mismo y si perciben que, como consecuencia de ello, toda la sociedad sale beneficiada, por ejemplo, porque los carros de bomberos y las ambulancias pueden anticipar protestas y bloqueos de vías y tomar medidas para que las manifestaciones no terminen por provocar catástrofes al no poder llegar oportunamente al lugar en el que eventualmente ocurra un incendio o en el que haya una persona con una urgencia médica.

De esta forma, el deber de aviso previo es un instrumento legítimo –salvo algunas excepciones, como en las protestas que se forman espontáneamente o en las que su número de participantes no hace necesario tomar medidas de mitigación, como lo establece la Corte Constitucional en la Sentencia C-009 de 2018 que estudia la constitucionalidad del aviso previo¹⁷ para armonizar los derechos de los manifestantes con los derechos del resto de la población que no participa en la protesta. Este deber, adicionalmente, es razonable porque no anula la disrupción. Cualquier ciudad con problemas en el tráfico va a tener dificultades de movilidad si se cierra una vía, bien sea que se avise previamente o que no se avise. En ese escenario, cualquier medida administrativa que tomen las autoridades para moderar el efecto de las protestas no va a ser suficiente,

17 Señala la Corte que “este requisito no es aplicable en todas las instancias de uso del espacio público, sino que aplica a todas las manifestaciones del derecho que no sean espontáneas y tengan un impacto en el uso del espacio público de manera tal que requiera de un despliegue logístico”. Agrega además que “la reunión de pocas personas en una plaza pública para manifestar una idea no requiere de ninguna logística o apoyo, mientras que la movilización de miles de personas por una vía principal hacia la plaza pública sí lo requiere. Al igual que los casos de conglomeración de un número importante de personas en un parque público”. De esta manera, la Corte concluye que “el requisito del aviso a la primera autoridad administrativa del lugar contenido en el artículo 53 de la Ley 1801 de 2016, es razonable y proporcionado en los casos de reuniones y manifestaciones en el espacio público que aglomeren a un número importante de personas o que pretendan generar una disrupción en el espacio público”.

como adujo un funcionario de la Secretaría de Gobierno de Bogotá a quien entrevisté. De modo que el aviso previo no tiene la potencialidad de eliminar la congestión vehicular, que inevitablemente continuará. Pero sí tiene la capacidad de que las personas puedan prever que para llegar a su trabajo o lugares de estudio a tiempo tendrán que madrugar más. Me pregunto, entonces, si la protesta no sigue siendo disruptiva y alterando el curso ordinario de la cotidianidad cuando las personas tienen que levantarse más temprano o cuando los conductores de ambulancias y carros de bomberos tienen que trabajar un día que normalmente descansan porque ese día tienen que estar disponibles todos los carros de bomberos y las ambulancias, y estar repartidos en toda la ciudad para poder atender oportunamente las emergencias que se presenten y a las que no podrán llegar con la misma agilidad a como lo hacen un día en el que no hay protestas. Obviamente que en este escenario la protesta seguirá siendo disruptiva y llamará la atención de la población. Claro que quien tiene que madrugar más o trabajar un día en el que normalmente descansa se interesará por saber qué es lo que está haciendo que su cotidianidad cambie, y qué es lo que piden quienes son los causantes de esas incomodidades.

El aviso previo es un acto de respeto con la gente

Cuando vamos a hacer una movilización o marcha siempre se informa a la Policía para que no nos pongan problema con el transporte de la gente en las chivas. Informamos para que no nos molesten y ellos nos dicen que no hay problema. Por eso viajamos tranquilamente con las chivas repletas. Cuando llegamos a las ciudades tenemos que mandar el mapa y decir dónde nos vamos a concentrar. Cuando nos retiramos, también informamos. Eso siempre se hace. Para nosotros es como un protocolo.

Yo creo que ese aviso es más una acción de respeto que un cumplimiento de requisitos legales. Es un acto de respeto con la gente que se mueve por los espacios por donde vamos a ir. Otra razón para avisar es porque debemos prevenir situaciones de riesgo. Cualquiera nos puede echar tiros si no avisamos. Entonces es más una medida de precaución para nosotros. También lo hacemos porque la gente a donde vamos a llegar tiene que saber que vamos para allá. Pero repito, esos son protocolos nuestros. Si en la ley está así, habría que verlo.

De todas maneras, nosotros no necesitamos que la fuerza pública nos proteja, si para eso sirve el aviso. Nosotros respondemos por nuestra gente y por la seguridad. En una marcha o en un plantón la fuerza pública no nos protege, sino que se nos vuelve un problema.

**Entrevista con Feliciano Valencia, líder indígena nasa,
18 de abril de 2017.**

Pero no solo eso, sino que el aviso previo significa también muchas ventajas para los manifestantes, como lo reconocieron autoridades y miembros de organizaciones sociales con quienes me entrevisté. El aviso previo incide en que la Policía facilite la llegada de buses con manifestantes a los lugares de convocatoria. Al saber de estos buses, la Policía se abstiene de pararlos constantemente en retenes para requisas y control de documentos o se cuida de retenerlos mucho tiempo. Los municipios que tienen gestores de convivencia, como Bogotá, pueden planear que estos funcionarios de la Alcaldía –no son de la Policía– lleguen antes que el Esmad a los sitios de protesta a intentar hablar con los manifestantes, mediar, desactivar el conflicto, conocer qué es lo que piden, organizar una reunión con la persona que puede responder a sus demandas, etc. Al enterarse previamente de la realización de una protesta, las autoridades pueden convocar a mesas de concertación y de garantías, como ocurre en el departamento del Cauca, en donde los manifestantes se reúnen con la institucionalidad (Policía, Ejército, Defensoría del Pueblo, Secretaría de Tránsito, etc.) con anterioridad a la protesta para definir asuntos logísticos que los favorecen, tal como se señala en el capítulo 6.

Más aún, el aviso previo también puede fungir como garantía para la integridad física de los manifestantes. Si notifican a las autoridades de una manifestación, cualquier cosa que allí ocurra puede ser responsabilidad de aquellas, quienes fueron avisadas con anterioridad para que garantizaran todas las condiciones favorables y la protesta se desarrollara normalmente. Esto podría dar lugar a acciones de reparación por fallas en el servicio. En este mismo sentido, el aviso previo facilita que el Ministerio Público pueda revisar los equipos y elementos que los policías portan y utilizan para controlar la protesta antes del operativo, como ocurre en el Cauca y Bogotá, de modo que se reduzca el riesgo de que la Policía use elementos y armas prohibidas, como ha ocurrido, de acuerdo con evidencia recogida en el capítulo 6.

Igualmente, es relevante recordar que el artículo 353A del Código Penal, que sanciona la obstrucción de vías públicas que afecten el orden público, contiene un párrafo que excluye de la aplicación de este delito las movilizaciones realizadas con permiso de la autoridad competente, el cual no debe entenderse como permiso, sino como aviso previo, de acuerdo con la interpretación de la Corte Constitucional en la Sentencia C-742 de 2012. El aviso previo resulta entonces necesario para que la obstrucción de vías públicas en el marco de protestas sociales no sea penalizada.

A pesar de estas potencialidades del aviso previo, las protestas sin él parecen ser más frecuentes que las que son avisadas. Al menos así lo revelan las cifras de Bogotá, pero esta tendencia puede variar en cada municipio del país. Desde marzo hasta diciembre de 2016 hubo en Bogotá 341 eventos de protesta social registrados por la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, de los cuales 184 fueron sin aviso previo a las autoridades. Una tendencia semejante se observa en las protestas registradas desde enero hasta junio de 2017 en Bogotá.¹⁸ En este periodo de tiempo se contabilizaron 314 protestas sociales, de las cuales 225 no fueron avisadas previamente. Una hipótesis posible que permite entender este fenómeno es que se trató de manifestaciones que se formaron espontáneamente, lo que imposibilita que opere el aviso previo.

Concluyo de todo lo expuesto, a diferencia de lo que había sostenido en la demanda presentada ante la Corte Constitucional, que el deber de aviso previo no desestimula ni desincentiva la protesta social. El aviso previo solo es constitucionalmente admisible cuando cumple con una finalidad informativa, tal como lo ha establecido la Corte Constitucional en las ya citadas sentencias C-742 de 2012, C-223 de 2017 y C-009 de 2018, y, en las que rechaza que el aviso haga las veces de solicitud de permiso. Tal aviso previo, entonces, permite que las autoridades puedan preparar medidas para mitigar en algún nivel –no para eliminar, eso parece imposible y tampoco es deseable– los efectos disruptivos de las protestas, como, por ejemplo, tener un plan de desvíos viales, de modo que el tráfico no colapse, y ambulancias y cuerpos de bomberos, por ejemplo, puedan atender las emergencias para las que son llamados.

Aun así, en casos de protestas que no requieren de la adopción de medidas logísticas por parte de las autoridades –por el número de participantes o por su naturaleza espontánea– este requisito no cumple ninguna finalidad o es una exigencia desproporcionada, lo que lo convierte en una limitación irrazonable, injustificada e inconstitucional al derecho de manifestación pública. Así que el deber de aviso previo en estos casos particulares puede inhibir el ejercicio del derecho a la protesta.

Identificarse para poder protestar

El inciso segundo del artículo 53 del Código de Policía obliga a que al menos tres personas suscriban el aviso previo, lo que amenaza el derecho

18 Respuesta de la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia de la Alcaldía Mayor de Bogotá a derecho de petición.

a la intimidad y a la seguridad de los manifestantes que por múltiples razones pueden preferir mantenerse en el anonimato. A su vez, este deber no cumple con ninguna finalidad muy clara y menos que sea legítima, importante y, además, imperiosa, como lo exige la Corte Constitucional cuando se trata de evaluar la proporcionalidad de las restricciones a los derechos fundamentales.

Además de esto, existe evidencia empírica de represalias que se han tomado en contra de personas que han participado en alguna manifestación o que se dedican a la defensa de los derechos humanos. En efecto, la CIDH (2011) ha puesto de presente muchos casos en los que los defensores de derechos humanos han encontrado obstáculos en su labor, lo cual también demuestra empíricamente que la decisión de algunos manifestantes de mantener su identidad oculta no es infundada. En este sentido, la CIDH ha recopilado casos en los que defensores de derechos humanos en las Américas, incluida Colombia, han sufrido asesinatos, ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, agresiones, amenazas, hostigamientos, criminalizaciones, y han sido sujetos de actividades de inteligencia y de registros ilegales de las sedes de sus organizaciones y de sus residencias. Todos estos hechos, agregados al deber constitucional de protección del derecho a la intimidad y a la seguridad, juegan a favor de la inconstitucionalidad del fragmento normativo que prescribe que el aviso previo “debe ser suscrito por lo menos por tres personas”, contenido en el inciso segundo del artículo 53 del Código de Policía.

Pero vayamos más cerca. En la Sentencia T-366 de 2013, la Corte Constitucional conoce el caso de una ciudadana a quien se le había impedido el ingreso a las instalaciones del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex), debido a su participación días antes en una manifestación pública. Así las cosas, es razonable que muchas personas prefieran no participar en protestas que dar la cara suscribiendo un aviso y eventualmente siendo sujetos de este tipo de acciones. Igualmente, Sunstein (2003, p. 30) da una razón poderosa a favor del anonimato y es que las personas tienden más a decir lo que verdaderamente piensan cuando no están obligadas a revelar su identidad.

Pero claro, también hay razones de peso para que quienes presenten el aviso previo decidan voluntariamente no hacerlo anónimamente. En la Sentencia C-223 de 2017, la Corte Constitucional ofrece alternativas para minimizar las intervenciones policiales en las protestas y para hacerlas menos enérgicas. Dice la Corte, “antes de decidir –legítimamente– disolver

la marcha, la autoridad está en la obligación de mediar los intereses contrapuestos en la situación, con los organizadores del evento. Este diálogo busca la solución previa del conflicto, buscando conjuntamente el mantenimiento tanto de la protesta pacífica y del orden público”. Con este propósito, la Policía debe buscar mecanismos para mantener una constante comunicación con los organizadores de la protesta y para ello es necesario contar con alguna información básica de estos. Luego los manifestantes pueden preferir avisar acerca de la protesta sin anonimato al valorar que esto los beneficiará. Por tanto, el deber de que el aviso previo tenga que ser suscrito por tres personas y que quien lo quiera aportar de manera anónima no lo pueda hacer constituye un obstáculo normativo que inhibe la protesta social.

Un tropel no se le niega a nadie

“Un tropel no se le niega a nadie”, me repitió varias veces una de las personas de la institucionalidad con las que me entrevisté para este proyecto a propósito de la facultad de disolución de una protesta, la cual está prevista en el artículo 53 del Código de Policía, que dispone que las protestas que causen alteraciones a la convivencia pueden ser disueltas. La Corte Constitucional, en Sentencia C-281 de 2017, cuyo texto aún no ha sido publicado, cualifica estas alteraciones a la convivencia, las cuales deben ser graves e inminentes, y no solamente hipotéticas. A su vez, la Corte enfatiza que la decisión de disolver una protesta debe estar subordinada al hecho de que no exista otro medio menos gravoso para el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación pública. Este condicionamiento de la disposición tiene todo el sentido, teniendo en cuenta que la protesta es un derecho disruptivo, es decir que su ejercicio generalmente produce incomodidades y molestias en el resto de la sociedad, luego todas las protestas tienen la potencialidad natural de causar alteraciones a la convivencia. Pero las incomodidades o molestias que generen estas formas de ejercicio de la política democrática no pueden justificar la disolución de una manifestación pública, salvo que las alteraciones a la convivencia sean lo suficientemente graves, de manera que el poder de disolución es excepcional. Como lo advierte la Corte Constitucional en la Sentencia C-223 de 2017,

... 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 es posible determinar cuando el ejercicio del derecho de reunión, manifestación o

protesta puede llegar a hacer nugatorio o afectar tales derechos. Si no es posible establecer esto, toda duda se resolverá en favor de los titulares del derecho de reunión.

En igual sentido, la disolución de una protesta no solo amenaza con violar los derechos de reunión y manifestación, sino que también amenaza con vulnerar la integridad física de los participantes, ya que al disolver una reunión se corre el peligro de intensificar las tensiones entre los participantes y la fuerza pública, pues en el fondo de muchas protestas hay una demostración de fuerzas que determina cómo se da el proceso de negociación entre el Estado o contra quien se dirige la protesta y los manifestantes. En una investigación coordinada por Fernando Calderón (2012) se hace hincapié en que:

... el proceso de negociación –a través del cual las partes involucradas en el conflicto intercambian soluciones a diversos problemas–, no solo se encara cuando una de las partes demuestra, ejerciendo violencia sobre la otra, que es más poderosa. Para mostrar cuál es su grado de poder, cada una de las partes intentará conseguir los mejores resultados posibles, para lo que recurre al uso de los instrumentos de mayor presión sobre la otra, como, por ejemplo, realizar bloqueos y hacer barricadas (en el caso de las organizaciones populares), o sacar tanques militares a las calles y reprimir físicamente (en el caso del Estado, poseedor del uso “legítimo” de la violencia). (p. 46)

En este escenario es muy sensata la frase que suele repetir un policía del Esmad, según el cual “el mejor procedimiento es el que no se hace”, tal como me contó una persona que trabaja en la Personería de Bogotá.

La amenaza a los derechos a la protesta social, a la libertad de expresión y a la integridad física que se puede causar con la disolución de una manifestación puede reducirse de una manera constitucionalmente adecuada si se adopta un buen procedimiento. Como lo subraya el Consejo de Derechos Humanos (2016) de la ONU, al interpretar diversos instrumentos de derecho internacional,

... solo debe recurrirse a esa medida cuando sea estrictamente inevitable. Por ejemplo, puede considerarse la posibilidad de dispersar a la multitud cuando se observe un nivel importante y generalizado de violencia que represente una amenaza inminente para la seguridad física o los bienes materiales, siempre y cuando los agentes del orden hayan adoptado todas las medidas razonables

para facilitar la reunión y proteger a los participantes contra todo daño. Antes de plantearse la dispersión, las fuerzas de seguridad deben tratar de identificar a las personas violentas y aislarlas del resto de los participantes en la reunión, y distinguir entre las personas que actúan con violencia y el resto de los participantes. Ello puede permitir que siga celebrándose la reunión. (párr. 61)

Agrega el Consejo de Derechos Humanos que “solo deberían estar facultadas para ordenar una disolución las autoridades gubernamentales o los funcionarios de alto rango que dispongan de información suficiente y exacta sobre la situación que se está desarrollando sobre el terreno” (párr. 63). La orden de dispersión debe contar con una motivación, así esta sea consignada con posterioridad al evento, de modo que la decisión de disolver la protesta pueda ser objeto de control. Como lo precisa la Corte Constitucional en la Sentencia C-223 de 2017, “tanto la persona que dio la orden de dispersión, como la orden en concreto, deben ser objeto de estrictos controles”.

El Consejo de Derechos Humanos (2016) también destaca que “si se estima necesario proceder a la disolución, debería informarse de forma clara y audible a los participantes en la reunión de esa decisión y concedérseles un tiempo razonable para que se dispersen voluntariamente. Solo si los participantes no se dispersan podrán intervenir los agentes del orden a tal efecto” (párr. 63). La Corte Constitucional, por su lado, en la Sentencia C-223 de 2017 argumenta que “la autoridad debe garantizar un tiempo prudencial para que la agrupación o bien retorne a un estado pacífico de normalidad o ella misma opte por su dispersión, replegándose voluntariamente. Pasado este tiempo, estaría legitimado el uso de la fuerza”.

Sorprendentemente, el Decreto 707 de 1927, que en su momento regulaba la protesta social en Colombia, preveía un procedimiento semejante al recomendado por el Consejo de Derechos Humanos y ausente hoy en día: “Para disolver una reunión, como medida preventiva, [...] el jefe de Policía y en su defecto cualquier funcionario o agente de la misma, invitará de viva voz y hasta por dos veces a los concurrentes a disolverse, y si no fuere atendido ordenará la disolución con dos toques de corneta o de tambor o enarbolando y bajando alternativamente una bandera blanca”.

Ahora, pese al condicionamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-281 de 2017, cuyo texto aún no ha sido publicado, de que la disolución de una protesta debe estar subordinada al hecho de que no

exista otro medio menos gravoso para el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación pública, el poder de disolución de las protestas sigue siendo peligroso para el ejercicio de este derecho, pues no es sensible a las características de quienes protestan, es decir que no diferencia si quienes protestan hacen parte de poblaciones discriminadas y marginadas, luego puede minimizar el efecto de las manifestaciones y eventualmente desincentivarlas.

El principio de igualdad material ordena adoptar medidas a favor de grupos discriminados y marginados. Por tanto, no es suficiente con valorar las alteraciones a la convivencia como graves, sino que la persona encargada de tomar la decisión de disolver una reunión o manifestación también debe ponderar la eventual imposibilidad de quienes protestan de acceder a otros medios para expresar sus reclamos y la violación sistemática de derechos a la que eventualmente han sido sometidos.

Desde luego que la garantía de los derechos de las demás personas que no participan de las protestas (derechos al trabajo, a la salud, a la libre locomoción, a la vida digna, etc.) sugiere que, en un momento determinado, en el que las consecuencias de la limitación de estos derechos producto de la protesta sean suficientemente graves, debe ser procedente que las autoridades disuelvan las manifestaciones. Sin embargo, el inciso 4 del artículo 53 del Código de Policía faculta a las autoridades para dispersar una manifestación simplemente cuando ella genere graves alteraciones a la convivencia, como dice la Corte Constitucional, pero no da señales de cuál es el momento oportuno para disolver la protesta. Con fundamento en el principio de igualdad material del artículo 13 de la Carta que ordena adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados para lograr que la igualdad sea real y efectiva, debería adoptarse un test que sea útil para ponderar cuándo es constitucional disolver una reunión o manifestación. Roberto Gargarella (2007), con base en el caso *New York Times v. Sullivan* de la Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos, señala que para la disolución de manifestaciones se deben tener en cuenta dos criterios. El primero, que lo llama principio de distancia deliberativa, implica que se debe ser más deferente frente a las protestas de los grupos poblacionales que no tienen acceso a otros medios para expresar sus reclamos. Entre más marginado sea el grupo del debate público, mayor protección se le debe dar a su protesta. No es lo mismo entonces una protesta de indígenas que una protesta de un partido político mayoritario que cuenta con todas las posibilidades de acceder

a medios de comunicación para expresar sus reclamos. El segundo principio es llamado por Gargarella principio de violaciones sistemáticas. Según este, más deferencia merecen las protestas de los segmentos de la población que han enfrentado grandes privaciones de derechos durante largos periodos de tiempo que las protestas de otros sectores. Así que no es lo mismo la protesta de unos campesinos que la protesta de un gremio empresarial. Por supuesto que la aplicación de estos principios no lleva a sostener que solo unas poblaciones puedan manifestarse y otras no. Todos los miembros de la sociedad pueden reunirse y protestar. La utilidad de estos principios radica en que su aplicación permite definir cuándo es constitucional disolver una protesta.

Propongo un caso que puede servir de guía para ejemplificar cómo operan estos principios. El bloqueo de vías arterias por parte de un gremio de transportadores para exigir mejores pagos por su labor produce claras incomodidades en el resto de la población. Pero este no es argumento suficiente para que las autoridades puedan disolver la protesta porque el núcleo esencial del derecho de reunión y manifestación pública contiene la posibilidad de generar incomodidades razonables como estrategia para transmitir mensajes de manera más efectiva. Situación diferente es que el bloqueo de vías lleve varias semanas, las cuales han sido suficientes para que el Estado escuche sus reclamos y para que haya estado dispuesto a negociar con los manifestantes.¹⁹ Si a lo anterior se suma que los transportadores son un gremio fuerte y poderoso, no marginado del debate público, con acceso a muchos canales de expresión, y que las consecuencias negativas del bloqueo de vías en terceras personas son graves al impedir el transporte de alimentos y medicinas, es constitucionalmente legítimo en un momento determinado disolver la manifestación para rehabilitar el funcionamiento de las vías.

En breve, la facultad excepcional de disolver una protesta debe identificar quiénes están autorizados para dar la orden de disolución, orden que debe ser motivada para ser susceptible de algún control, así la

19 A propósito, una persona que trabaja en la Secretaría de Gobierno de la Gobernación del Cauca, a quien entrevisté, advertía con razón que la protesta social tampoco se puede idealizar, pues muchas veces a los manifestantes solo les sirve que el presidente o, a lo sumo, un ministro sea quienes hagan presencia en la protesta y negocien con ellos. Para estos manifestantes, cualquier otro representante del Estado es un funcionario de “medio pelo” a quien no aceptan como interlocutor válido.

consignación de esta motivación se dé con posterioridad a la disolución de la protesta. El proceso de disolución debe regirse por un procedimiento constitucionalmente adecuado, que sea sensible a las características de quienes protestan, que facilite apartar a los manifestantes violentos antes de disolver la protesta y que garantice a los participantes la posibilidad de disolverse voluntariamente antes de recurrir al uso de la fuerza.

Inteligencia y contrainteligencia que inhiben la protesta

El estudio de la normatividad sobre inteligencia y contrainteligencia es necesario al momento de evaluar las restricciones normativas a la protesta social, puesto que estas disposiciones pueden inhibir, limitar o disuadir el ejercicio legítimo de este derecho. En Colombia existen dos normas que son especialmente preocupantes por los efectos que pueden tener en la protesta social. La primera es la ley que regula la inteligencia y contrainteligencia (Ley 1621 de 2013), la cual autoriza el monitoreo del espectro electromagnético sin orden judicial y obliga a los operadores de servicios de telecomunicaciones a suministrar a los organismos de inteligencia y contrainteligencia el historial de comunicaciones de los abonados telefónicos vinculados, los datos técnicos de identificación de los suscriptores sobre los que recae la operación, así como la localización de las celdas en que se encuentran las terminales y cualquier otra información que contribuya a su localización. La segunda es el Código de Policía que clasifica el espectro electromagnético como espacio público y señala que en el espacio público no se protege el derecho a la intimidad.²⁰

De un lado, el artículo 17 de la Ley 1621 de 2013 dispone que la interceptación de comunicaciones presupone una orden judicial, lo cual concuerda con el artículo 15 de la Constitución que protege el derecho a la intimidad. Sin embargo, esta misma disposición autoriza que las labores de inteligencia y contrainteligencia incluyan el monitoreo del espectro electromagnético, que es por donde viajan las comunicaciones. Aunque en el fondo el monitoreo equivale a una interceptación de comunicaciones, la Corte Constitucional lo declara exequible en la Sentencia C-540 de 2012. Para la Corte, el monitoreo es un fenómeno distinto a la

20 Estas normas del Código de Policía fueron demandadas por Dejusticia, pero la Corte Constitucional aún no ha decidido sobre su inexecutableidad. Expediente D-11902. El texto de la demanda está disponible en https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_897.pdf?x54537

interceptación de comunicaciones, pues es un rastreo aleatorio, indiscriminado e indeterminado, y no un seguimiento individual y selectivo de las comunicaciones de una persona determinada, que es lo que ocurre con la interceptación de comunicaciones. Así que, para la Corte, al no tratarse de una interceptación, el monitoreo no precisa de orden judicial. Sin embargo, el monitoreo no es más que una forma o una especie del género interceptación de comunicaciones y, por tanto, debe contar con las mismas garantías constitucionales, en cuanto este barrido indiscriminado y no selectivo del espectro electromagnético permite acceder, recolectar y custodiar información privada que por allí transita y que, por tal razón, debería estar cubierta por el derecho a la intimidad (Cortés, 2014, p. 39). No importa que las tecnologías utilizadas para monitorear e interceptar sean distintas, lo prioritario es que “cualquier tecnología que le permita a los Estados recopilar, adquirir o custodiar las comunicaciones es por definición una interceptación de comunicaciones y, como tal, interfiere con el derecho a la intimidad”²¹ (Privacy International, Dejusticia y Fundación Karisma, 2016, p. 5).

Además de que esta norma desconoce, con la anuencia de la Corte Constitucional, la protección que tienen las comunicaciones frente a interferencias en el derecho a la intimidad, tiene la potencialidad de desincentivar la protesta social, sobre todo cuando su aplicación coincide con la aplicación del artículo 44 de la misma Ley 1621 de 2013 que obliga a los operadores de servicios de telecomunicaciones a entregar todo tipo de información de sus usuarios sin orden judicial. Como advierte Cortés (2014), la norma no es clara si se trata únicamente de metadatos²² o también de datos, es decir, “de contenidos de comunicaciones (un chat o un mensaje en una red social, por ejemplo), en cuyo caso equivale a una interceptación” (p. 43). Si a esto se suma que los organismos de inteligencia y contrainteligencia pueden solicitar información sobre la localización de los usuarios, son altos los riesgos de que la sumatoria y el procesamiento de todos estos datos sirva para armar perfiles y radiografías de lo que hace

21 Traducción propia.

22 Los metadatos son “datos [que] no contienen en sí mismos la conversación, el mensaje o el objeto de la comunicación, sino alguna información sobre su contenido [...]. Un número telefónico o la duración de una llamada no dice de qué se trató la llamada, ni la dirección de un correo electrónico o la cantidad de mensajes enviados equivalen al texto. Sin embargo, unos y otros proporcionan información valiosa sobre el fondo de la comunicación” (Cortés, 2014, p. 17).

una persona en un periodo determinado de tiempo, lo cual eventualmente puede ser útil para identificar a aquellos que participan en manifestaciones, quienes, por el miedo a represalias, podrían preferir permanecer en el anonimato.

Lo que acabo de describir no es una simple conjetura, realmente ha pasado en otros lugares y no hay razones para descartar que algo así podría suceder en Colombia. El diario inglés *The Guardian* reveló que, en las protestas en el 2014 en Kiev, Ucrania, los participantes recibieron un mensaje de texto en sus celulares que decía: “Estimado suscriptor, usted está registrado como participante de unos disturbios masivos”. Para hacer esto, el Gobierno se sirvió de las tecnologías que existen para monitorear el espectro, cruzó esta información con la identidad de los suscriptores de los teléfonos celulares y armó un censo de quienes protestaban (Cortés, 2014, p. 40).

De otro lado, el artículo 32 del Código de Policía restringe la protección del derecho a la intimidad a ámbitos espaciales exclusivos de la persona, es decir que la garantía de este derecho queda condicionada a que la persona se encuentre en un espacio privado. Esto es problemático a un nivel constitucional porque la jurisprudencia ha admitido que la intimidad no hace referencia a un espacio físico o material, sino a una esfera o ámbito ontológico del individuo que está sustraído a la injerencia o el conocimiento de terceros.²³ Sumado a esto, el artículo 139 del Código de Policía cataloga el espectro electromagnético como espacio público. La lectura armónica de los artículos 32 y 139 permite concluir que las comunicaciones que transitan por el espectro electromagnético no gozan de las garantías del derecho a la intimidad por estar en un espacio público, lo que desconoce la garantía de la inviolabilidad de toda forma de comunicación privada.

Por lo demás, estas normas son, en buena parte, reproducciones del Acto Legislativo 02 de 2003, conocido como estatuto antiterrorista e impulsado por el gobierno de Álvaro Uribe Vélez. Este acto legislativo, que fue declarado inexecutable en Sentencia C-816 de 2014 por vicios de trámite, facultaba a las autoridades para interceptar o registrar la correspondencia y demás formas de comunicación privada sin orden judicial previa, pero con control judicial posterior. Es decir que la Ley de Inteligencia y Contrainteligencia y

23 Sentencia T-517 de 1998 en la que la Corte Constitucional conoce de la tutela de un preso a quien, supuestamente, la guardia de la penitenciaría le escuchaba sus llamadas telefónicas personales con su esposa.

el Código de Policía van incluso más allá en la privación de derechos fundamentales al no prever ni siquiera control judicial posterior.

Estas disposiciones del Código de Policía y de la Ley de Inteligencia y Contrainteligencia tienen consecuencias graves en el derecho a la protesta social, en tanto que facilitan la identificación de las personas que participan en manifestaciones al poder acceder sin orden judicial a toda la información que corre por el espectro electromagnético y sin que haya controles claros sobre quién puede recibir esta información. Pero ¿qué tanto representa esto un peligro? La realidad social muestra que ciertamente hay razones para temer. Si al conjunto de normas referenciadas se le suman los antecedentes de Kiev y los asesinatos de líderes sociales en Colombia, por solo mencionar dos acontecimientos, es posible inferir que la aplicación de tales disposiciones podría dar lugar a abusos y a controles excesivos de la protesta social y, por consiguiente, tener el efecto de disuadir el ejercicio de este derecho.

Ahora, esto no quiere decir que la simple derogatoria de estas normas elimine la inteligencia que el Estado le hace a las protestas. En esta investigación recojo alguna evidencia cualitativa que demuestra que el Estado ha intentado infiltrar protestas con un propósito que no siempre es muy claro y que puede ir desde estigmatizarlas hasta hacerles inteligencia.

En el Cauca, antes de las protestas, se procura realizar reuniones entre los líderes de las manifestaciones y representantes de la institucionalidad con el fin de concertar garantías para la movilización. Por lo general, en estas reuniones se abordan dos temas. El primero es el operativo y está relacionado con asuntos como el recorrido de la movilización, la cantidad de participantes, los pueblos desde donde se van a trasladar los manifestantes, etc. El segundo es el de garantías y una de las principales demandas de los manifestantes, según una persona que trabaja en la Secretaría de Gobierno de la Gobernación del Cauca, “es que no nos manden inteligencia a las movilizaciones. No queremos policías de civil. Porque muchas veces mandan policías de civil”. Cuenta esta persona que es muy común que haya policías infiltrados, los cuales son identificados fácilmente por los manifestantes porque son desconocidos para ellos y tienen la cabeza rapada.

Vale la pena mencionar que la Corte Constitucional, en Sentencia C-223 de 2017, es enfática en que “es inconstitucional que las autoridades vulneren el derecho a la intimidad, interceptando o vigilando las comunicaciones –por ejemplo, en redes sociales– de quienes convocan esta clase

La idea era bloquearnos por todo lado para bloquear el proceso de movilización

Toda mi historia empieza con la minga del 2008 en Piendamó, Cauca. En esta minga se concentran alrededor de 14 mil personas exigiendo la presencia del entonces presidente Álvaro Uribe Vélez para que responda por los incumplimientos del Gobierno a los acuerdos pactados con los pueblos indígenas. Nosotros llegamos a La María un 9 de octubre y hacemos resistencia hasta el 12. El 13 cursa la carta al presidente que lo esperábamos el 17. Nunca llega y, en cambio, manda una represión impresionante en contra de los pueblos indígenas que estábamos concentrados allí. La gente resistió durante tres o cuatro días, hasta el 20. De ahí en adelante nos mataron dos compañeros: uno de Toribío, Taurino Ramos Valencia, y otro de Corinto.

Los testimonios de la gente que estaba con los compañeros y la prueba de balística de la Fiscalía determinan que hubo impactos de bala. Es decir, los compañeros murieron por impacto de bala. Álvaro Uribe Vélez siempre salió a desmentir que la fuerza pública disparara contra la población civil hasta que salió un video que publicaron medios internacionales y que demuestra que la fuerza pública sí estaba disparando. Esto llegó al punto que el presidente se vio obligado a hacer una alocución aceptando que eso estaba pasando y dando la orden de que no volviera a suceder.

Como decía, el presidente nunca llegó. Teníamos un centenar de heridos y dos muertos, pero teníamos que continuar. Esa misma tarde se abrieron unos cordones humanitarios en la vía Panamericana para que la población que venía a pie pasara. En realidad, siempre abríamos dos horas para que la gente circulara. Y la Guardia Indígena estaba muy pendiente de la gente que pasaba. La Guardia alcanza a detectar a dos personas que venían con la gente y que no siguieron, sino que se desviaron. Esas dos personas no eran comuneros indígenas de la minga, entonces la Guardia los siguió, los interceptó, uno se alcanzó a volar y el otro se quedó argumentando que era indígena. Esta persona es el soldado Chaparral Santiago. Cuando la Guardia lo requirió, él manifestó que iba a comprarle unos medicamentos a su mamá en Cali. La Guardia le pidió que le mostrara la fórmula médica, pero él no la tenía. Después dijo que él era vigilante y que iba a trabajar a Cali. Le pidieron el carnet de vigilancia y no lo tenía. Después manifestó que era indígena, residente de Quintana, muy cerca de Popayán. Hasta que finalmente la Guardia le pidió la billetera y se demostró que era cabo activo del Ejército, que estaba cumpliendo una licencia y estaba regresando de Ibagué. Cuando le preguntaron que por qué había mentido, dijo que se había asustado. Aceptó que sí era cabo y la Guardia tomó un número telefónico que él tenía y corroboró que era miembro del Ejército y que estaba de licencia. Entonces procedieron a detenerlo. Primero, para que aclarara por qué había mentido y, segundo, para que explicara por qué no había seguido su camino y había decidido quedarse en el territorio indígena. Entonces lo llevaron a las autoridades, que nombraron una comisión de investigación. Pero yo nunca estuve en el proceso de retención ni en la comisión de investigación. Yo estaba en la parte de abajo, en el cordón que recibía la ruta que viene de Cali. Yo era consejero del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC). Mi función era estar ahí con la Guardia, atender a los medios de comunicación y a las organizaciones que llegaban a solidarizarse con la minga.

El proceso judicial en mi contra dice que al soldado lo trasladaron a una vivienda y que, apenas la gente se dio cuenta que era militar, se le fueron encima. Ya teníamos dos muertos encima y varios heridos. La gente estaba ofuscada. La Guardia lo montó en una camioneta y lo llevó a un sitio para tenerlo, una casa. Lo investigaron, le requisaron la maleta y ahí le encontraron dos camuflados completos, otros dos celulares y, apenas vio que le iban a quitar los celulares, les sacó la *sim card*, se las metió a la boca, las mascó y las destruyó.

También le encontraron un radio de comunicaciones y un cuaderno con instructivo para la fabricación de explosivos. Le encontraron una tienda militar, elementos para fabricación de explosivos, mechas... Le preguntaron que por qué andaba con eso y él no supo qué responder. Dijo que ellos estaban autorizados para llevar ese tipo de elementos. Llamamos al superior de él para corroborar si está permitido que un soldado que esté de licencia transporte eso y dice que no. Por lo tanto, la comisión de investigación determinó que él no andaba con buenas intenciones. Algo raro iba a pasar porque el presidente Uribe y los altos mandos militares que tenían el control del operativo militar en La María venían diciendo insistentemente que la minga estaba infiltrada por la guerrilla. Decían que en la minga había guerrilla, gente armada, que los guerrilleros nos estaban empujando a nosotros a la minga. Y justo se mete este soldado con estas cosas, entonces la asamblea concluye que el hombre iba a hacer una especie de falso positivo para demostrar que sí había presencia de gente armada en el territorio. Quién sabe qué más tendría por ahí, porque el hombre no estaba actuando solo. Entonces la asamblea decide corregir y aplicarle el remedio al soldado. Uno, porque miente; dos, porque se hace pasar por indígena y después dice que no es indígena; tres, porque carga ese tipo de elementos que no son permitidos y ponen en riesgo a la comunidad; y, cuatro, porque anda de mala fe precisamente para cometer un hecho que nos iba a poner en riesgo a nosotros y nos iba a tirar la sociedad encima al darle credibilidad a las acusaciones que nos estaba haciendo el Gobierno nacional.

Al otro día se convocó a la asamblea. Yo no tenía ningún conocimiento de eso. A las 9 de la mañana me llaman a mí y me dicen: Feliciano, suba a la cancha para que coordine la asamblea. Si a mí me requieren las comunidades y la autoridad, yo tengo que subir. Subí, me informaron del asunto, me dieron el acta de investigación, me dieron el fallo de la comunidad y de las autoridades para que procediera. Yo coordiné la asamblea, leí el acta para que la gente supiera qué es lo que había pasado con este señor y le doy la palabra al soldado Chaparral Santiago para que le hable a la gente e, incluso, para que pida disculpas, si quiere. Porque si él hubiera pedido disculpas, la gente no hubiera actuado. Yo le dije que aclarara todo el asunto, que ahí estaban los micrófonos. Él dijo que no, que no tenía nada que decir al respecto. Entonces se procedió al remedio que fueron nueve fuetazos. De los nueve, solamente resistió dos y se tiró al suelo. Ahí intervino la Defensoría del Pueblo y la gente se ofuscó. Para evitar alguna situación que pusiera en riesgo la integridad física del soldado, la Guardia decidió subirlo nuevamente a la camioneta y entregarlo a la Defensoría del Pueblo. Eso fue todo lo que ocurrió y que provocó que él después subiera a Popayán y nos denunciara a otras cuatro personas y a mí. Pero al final, la Fiscalía determina que el único responsable soy yo. Y el argumento número uno que tiene es un video que circula en los medios de comunicación en el que salgo coordinando la asamblea con un megáfono. Y eso lo cogen como instrumento para judicializarme y condenarme. Fue la única prueba que encontraron.

En el 2010 me abren orden de captura y efectivamente me capturan en el aeropuerto de Palmira cuando yo iba a una gira en Latinoamérica. Me trasladan a la URI de Cali, me abren proceso preliminar, me legalizan la captura y, seguidamente, me trasladan a Popayán. Ahí sigue el proceso, me hacen la audiencia de legalización de captura e imputación de cargos. Me imputan los delitos de secuestro simple agravado, lesiones personales y violencia contra servidor público. El proceso sigue su curso, damos la batalla jurídica y finalmente la tesis de la Fiscalía se cae porque entendieron que yo no fui el determinante de la retención del soldado Chaparral Santiago en el 2008. Y me dejaron el delito de secuestro simple.

Con el tiempo, a las otras cuatro personas les cerraron el proceso, no sé con qué argumento. Ellos también estaban dirigiendo la asamblea. Claro, 14 mil personas, 122 autoridades

y una comisión de investigación de 12 personas. En el proceso contra mí, en las audiencias, el mismo soldado dijo que nunca me vio, que yo no lo llevé, que yo no lo retuve, que hasta le di la palabra y que fue ahí que él me conoció. Todo esto me exonera de cualquier responsabilidad, pero eso no es argumento para los jueces. La condena se dio en el 2015, me trasladaron a Popayán y me mandaron a la cárcel de San Isidro.

En el 2010, cuando me cogieron, el juez determinó dejarme en libertad durante el proceso. Se dio la batalla jurídica y el juez de primera instancia no encontró mérito para mi condena. Me dejó en libertad. La defensa de la víctima apeló y el caso subió a los magistrados del Tribunal de Popayán. Y los magistrados en tres días me condenaron. Yo ni siquiera me había dado cuenta que estaba condenado. Yo estaba dando cátedra en la universidad indígena, venía bajando y me encuentro con un operativo en Santander de Quilichao con Ejército, CTI, SUIJN, Gaula... y ahí me detienen. Violentaron la camioneta donde yo andaba, la abrieron, me subieron al camión y me llevaron para la ciudad de Popayán. Porque nosotros estábamos preparando la otra minga, la idea era bloquearnos por todo lado para bloquear el proceso de movilización. En conclusión, el determinante fue una acción legítima de la jurisdicción indígena y de la justicia indígena. Nosotros cumplimos con el debido proceso, nunca hubo secuestro. Se retuvo para que él explicara la situación y al otro día se le aplicó el remedio. No pasaron 14 horas.

Entrevista con Feliciano Valencia, líder indígena nasa, 18 de abril de 2017.

El 28 de junio de 2017, con posterioridad a esta entrevista, la Corte Suprema de Justicia decidió el recurso extraordinario de casación interpuesto por Feliciano Valencia. En esta decisión, la Corte concluye que la conducta de Feliciano Valencia es atípica y, por tanto, casa la sentencia del Tribunal Superior de Popayán y, en su lugar, confirma la sentencia absolutoria del juez de primera instancia y ordena la libertad inmediata. Entre muchos argumentos, la Corte subraya que, “contrario a la visión del Tribunal, no se puede desligar la aprehensión de la víctima del contexto fáctico en que se dio, es decir, no puede verse aisladamente, porque lo demostrado es que para el momento de los hechos varias comunidades adelantaban una minga indígena, pero que había recibido cuestionamiento oficial del presidente de la República de ese entonces al tildarla de estar ‘infiltrada’ por la guerrilla, lo cual obviamente deslegitimaría el carácter teleológico de tal congregación que buscaba llegar a consensos con el Gobierno”

(Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, rad. 47119).

de actos [de protesta], o en aquellos eventos donde para la consecución de información el personal de la policía se infiltra en las marchas”.

En suma, el monitoreo del espectro electromagnético puede servir para identificar protestantes, quienes luego podrían ser sujetos de represalias ilegítimas. De modo que tal monitoreo debería exigir, en todos los casos, orden judicial previa.

Prohibición de huelgas en servicios públicos esenciales

La huelga es definida en el artículo 429 del Código Sustantivo del Trabajo como “la suspensión colectiva temporal y pacífica del trabajo, efectuada

por los trabajadores de un establecimiento o empresa”. Este tipo de protesta, protegida por el artículo 56 de la Constitución, puede ser utilizada por los trabajadores con fines económicos y profesionales, o para expresarse en relación con “políticas sociales, económicas y sectoriales que incidan de manera directa y próxima en el ejercicio de la actividad, ocupación, oficio o profesión”, como lo establece la Sentencia C-858 de 2008.²⁴ En este orden de ideas, la huelga es una modalidad de protesta social en la medida en que supone una acción colectiva disruptiva, cuyo objeto principal es presentar reclamos o defender posiciones, tal como se expone en el capítulo 1.

Sin embargo, la Constitución prohíbe, en su artículo 56, la huelga en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador. En apariencia, esta norma tiene todo el sentido, pues su racionalidad es que no se suspenda la prestación de servicios tan importantes como la justicia y la salud, que no pueden ser interrumpidos sin generar efectos negativos desproporcionados en la libertad, la vida y la salud de las personas. Desde esta perspectiva, el legislador ha definido como esenciales muchos servicios públicos, y ha negado con esta determinación el derecho de huelga, a la vez que protege los derechos de los usuarios de tales servicios que considera que no es razonable restringir en nombre del derecho a la protesta. Cuando se da una suspensión del trabajo, los jueces tienen la facultad de declararla ilegal si se trata de un servicio público esencial (art. 451 del Código Sustantivo del Trabajo) y, una vez declarada ilegal, el empleador queda en libertad de despedir a quienes hubieran intervenido o participado en la huelga (art. 450 del Código Sustantivo del Trabajo). La evidencia muestra que, en efecto, los jueces invocan la causal de servicio público esencial para declarar la ilegalidad de las huelgas. Por ejemplo, en el 2015, de 12 casos en los que la organización sindical alegaba que las causas de la huelga eran imputables al empleador, en cinco la Corte Suprema de Justicia declaró su ilegalidad en segunda instancia por tratarse de servicios públicos esenciales (Tangarife, 2016, p. 82).

24 En esta sentencia, la Corte Constitucional declara la exequibilidad condicionada del artículo 429 y del literal b) del artículo del 450 del Código Sustantivo del Trabajo, en el entendido de que los fines de la huelga, además de los profesionales o económicos, como originalmente lo disponían dichas normas, también pueden ser “la expresión de posiciones sobre políticas sociales, económicas o sectoriales que incidan directamente en el ejercicio de la correspondiente actividad, ocupación, oficio o profesión”.

En estas circunstancias, tal normatividad puede ser entendida como una forma de desincentivar la protesta social porque efectivamente anula el derecho de huelga de los trabajadores que laboran en empresas y entidades que prestan servicios públicos esenciales. Sin embargo, la racionalidad de estas disposiciones, insisto, es proteger a los usuarios de los servicios públicos esenciales, quienes no pueden verse privados de la prestación continua e ininterrumpida de dichos servicios. Piénsese, por ejemplo, en una persona con problemas graves de salud que no pueda acudir a un hospital porque los enfermeros y médicos están en huelga. Así que la existencia de estas normas parece razonable a primera vista.

No obstante, hay una posibilidad de armonizar el derecho de huelga de los trabajadores con los derechos de los usuarios de los servicios públicos esenciales. El artículo 146 de la Ley 270 de 1996 prescribe que las vacaciones de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial son colectivas,

... salvo las de los de la Sala Administrativa de los Consejos Superiores y Seccionales de la Judicatura, las del Tribunal Nacional, las de los juzgados regionales mientras existan, de menores, promiscuos de familia, penales municipales y de ejecución de penas; y las de los de la Fiscalía y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Esta disposición demuestra que es posible que la justicia, un servicio público esencial, cese sus actividades por unos días, en este caso por vacaciones colectivas, siempre y cuando se mantenga la prestación de unos servicios básicos durante ese tiempo, de forma tal que no se limiten desproporcionadamente los derechos de los usuarios de la justicia.

En esta misma línea de argumentación, no tiene ninguna justificación constitucional que se cercene de manera general el derecho de huelga de todos los trabajadores de servicios públicos esenciales, si una parte de la planta de personal no cesa sus actividades y continúa garantizando una prestación básica del servicio público. En efecto, la Corte Constitucional ha precisado que no es posible proscribir de forma definitiva la huelga en servicios públicos esenciales, “de modo que en caso de que se ejerza la huelga, deben acordarse mínimos de prestación con el fin de no afectar de forma desproporcionada a los usuarios”.²⁵

25 Sentencia C-796 de 2014, por medio de la cual se declara la exequibidad del literal h) del artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo, el

No obstante, la jurisprudencia de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia ha prohibido absolutamente el derecho a la huelga de quienes prestan servicios públicos esenciales, sin importar que la suspensión del servicio sea parcial. En la Sentencia SL11680-2014, en la que se declara la ilegalidad del cese de actividades en diferentes hospitales de la red pública nacional promovido por una organización sindical, la Corte Suprema subraya que “el mero hecho de detener la prestación de un servicio esencial, así sea parcial, es un riesgo que va en detrimento del acceso a tales servicios [de salud]”. Agrega la Corte que “no desconoce que hubo prestación de los servicios de urgencias y hospitalización en los distintos centros de salud, pero ello no es razón para dejar de lado que la organización sindical desconoció los preceptos superiores y sustantivos que prohíben la suspensión colectiva del trabajo en tratándose del servicio público esencial aquí analizado”. Este argumento es retomado en la Sentencia SL20094-2017, en la que la Corte Suprema confirma la decisión de declarar ilegal una huelga promovida por pilotos de una aerolínea, así el cese de actividades hubiese sido parcial y el servicio de transporte aéreo lo prestaran otras empresas, pues, afirma la Corte, lo que se censura con la prohibición de huelga de trabajadores de servicios públicos esenciales es el riesgo al que se ve sometida la población usuaria del servicio y no el daño efectivo. Para la Corte, la discusión sobre si debe o no existir una prohibición absoluta del derecho a la huelga en los servicios públicos esenciales le compete al legislador.

En este escenario, la Corte Suprema de Justicia debería modificar su interpretación con respecto a la prohibición absoluta de huelga de trabajadores de servicios públicos esenciales para permitirla, con la condición de que estos se sigan prestando en lo básico y se garantice su no interrupción durante la huelga. Igualmente, el Congreso podría precisar que esta prohibición no es absoluta.

Asimismo, la facultad del empleador de despedir a quienes hubieran intervenido o participado en una huelga declarada ilegal (art. 450 del Código Sustantivo del Trabajo) no debería operar automáticamente. El temor a que una huelga sea eventualmente declarada ilegal puede inhibir a las personas de participar en estas. La Corte Constitucional ha advertido

cuál establece que las actividades de explotación, refinación, transporte y distribución de petróleo y sus derivados, cuando estén destinadas al abastecimiento normal de combustibles del país, son un servicio público en el cual está prohibida la huelga.

que el despido respaldado en esta causal debe estar precedido de un procedimiento que garantice el debido proceso del trabajador, y en el que se determine su grado de participación concreto en el cese de actividades declarado ilegal.²⁶ Sin embargo, esta garantía no parece ser suficiente. Los trabajadores podrían entrar en huelga bajo el convencimiento fundado de que determinado servicio público no es esencial y, posteriormente, un juez podría decidir que sí es esencial y dar lugar al despido. Así que la mejor manera de interpretar el artículo 450 del Código Sustantivo del Trabajo para no desincentivar el derecho a la huelga es que el despido no opera de forma automática, pues los trabajadores podrían demostrar que participaron en la huelga bajo el convencimiento fundado y de buena fe de que su labor no se adecuaba a la definición de servicio público esencial.

Prevención y efectividad de las protestas sociales

El deber de un Estado democrático no es solo tolerar la protesta, sino también responder eficazmente a los reclamos que allí se hacen (Calderón, 2012, p. 16). Por ello sorprende que en Colombia cada vez más la motivación de las protestas sean los incumplimientos de los pactos que dan fin a protestas anteriores (Cinep, 2014b, p. 4). Si a este recurrente incumplimiento se le agrega que el ordenamiento jurídico no contempla ninguna acción judicial expresamente dirigida a forzar el cumplimiento de tales pactos, parecería que la eficacia real de la protesta para lograr cambios es frágil. Esta realidad podría desincentivar el ejercicio del derecho a la protesta social. Así que no solo la existencia de algunas normas sirve para contener la protesta; su ausencia también lo hace.

Claramente, quien hace un compromiso con los manifestantes para levantar una protesta debe cumplirlo. Pero, dado que esto no siempre ocurre, el ordenamiento jurídico debe contar con herramientas que aseguren que, en último caso, un juez pueda obligar al cumplimiento de los acuerdos logrados.

Si bien podría defenderse la idea de que algunos compromisos que el Estado hace con los manifestantes constituyen actos administrativos, su acatamiento no siempre puede lograrse a través de la acción de cumplimiento, pues este remedio judicial no procede cuando el cumplimiento implica

26 Sentencia SU-432 de 2015, en la que la Corte concede la tutela de un trabajador que había sido despedido por participar en una huelga declarada ilegal, despido que no fue precedido de un procedimiento que garantizara su debido proceso.

erogaciones presupuestales (art. 9 de la Ley 393 de 1997). Tampoco procede en contra de particulares que no cumplen función pública (art. 6 de la Ley 393 de 1997) y las protestas también se pueden dirigir en contra de estos.

Por otra parte, la Defensoría del Pueblo tiene un protocolo muy bien construido para fungir de mediadora en los conflictos sociales, al cual accedí en ejercicio del derecho de petición. En este documento se asignan algunas tareas para la etapa posterior a la mediación, como son “realizar reuniones de verificación del cumplimiento de los acuerdos alcanzados, según las condiciones de modo, lugar y tiempo pactadas”; “requerir el cumplimiento de los acuerdos incumplidos”; y “remitir incumplimientos a las entidades competentes para el adelantamiento de las acciones pertinentes”. A pesar de las buenas intenciones y labores de la Defensoría, la realidad muestra que este mecanismo es insuficiente para forzar el cumplimiento de los acuerdos suscritos durante el desarrollo de protestas sociales, a juzgar por la información del Cinep, según la cual una gran cantidad de protestas tiene por objeto reclamar el cumplimiento de acuerdos firmados al final de manifestaciones anteriores.

En este estado de cosas, una alternativa viable es acudir al precedente de la Sentencia T-007 de 1995 de la Corte Constitucional, cuya subregla jurisprudencial es que la acción de tutela es procedente para demandar el cumplimiento de acuerdos a los que se haya llegado con los manifestantes cuando en su contenido estén comprometidos derechos fundamentales.²⁷ Sin embargo, la Corte Constitucional no ha seguido esta jurisprudencia en fallos posteriores, lo que no obsta para rescatar este precedente e insistir en su aplicación.

27 En esta sentencia la Corte conoce el caso de un convenio suscrito por algunas entidades estatales y la comunidad wayúu, en el que se establecen medidas que tienen que ver con los derechos al trabajo, la igualdad, la salud, la educación, al suministro de agua potable y al desarrollo social y cultural. En la providencia se censura “la circunstancia de muy común ocurrencia en que el Estado, para superar una emergencia derivada de un conflicto social con un grupo humano determinado, asume obligaciones a través de convenios con las partes en conflicto, que luego son incumplidos”. Finalmente, la Corte concede la tutela y ordena a las entidades estatales cumplir con el convenio suscrito o adoptar las medidas alternativas que sean necesarias para garantizar a la comunidad wayúu sus derechos al trabajo, a la salud, a la educación, al suministro de agua potable y a su desarrollo social y cultural.

Otra opción es diseñar una acción jurisdiccional específica para exigir judicialmente el cumplimiento de estos acuerdos que dan fin a protestas. Esta acción debe ser lo más informal y simple posible, y no debe de exigir la representación de abogado. Asimismo, debe proceder no solo en contra de autoridades estatales, sino también en contra de particulares. Desde la redacción de la norma debe perseguirse que cualquier persona lega en derecho la entienda. En Colombia hay algunas acciones que no requieren de representación de abogado, pero las normas que las consagran están redactadas solo para ser entendidas por abogados. La tutela es una acción muy sencilla e informal, pero dudo que cualquier persona tenga la capacidad de comprender el Decreto 2591 de 1991, por lo cual casi siempre las tutelas terminan siendo escritas por abogados, así ellos no las firman. Si una de las justificaciones de la protección de la protesta social es que muchas personas no tienen acceso a los medios tradicionales de la institucionalidad para hacer oír su voz, mal se haría en erigir un obstáculo después de la protesta que bloquee las posibilidades reales de reclamar el cumplimiento de los compromisos pactados.

La protesta, en el fondo, es un conflicto social que el Estado debe tener la capacidad de prevenir (Barrera, 2015, pp. 81-82). Así que la creación de una acción judicial, sin mecanismos de prevención, podría desembocar en una mayor congestión del sistema judicial. Con esta orientación, el artículo 124 de la Ley 1753 de 2015 faculta al Gobierno para crear y poner en funcionamiento el Sistema Integral de Prevención y Gestión de Conflictos, dirigido a “generar alertas tempranas que permitan, en ejercicio del diálogo democrático, evitar conflictos sociales, económicos y ambientales”. Este sistema debe estar articulado con otros sistemas del sector público y con las entidades territoriales. Es posible que un buen diseño de este sistema ayude a prevenir protestas, lo cual no es negativo en la medida en que se garantice el ejercicio del diálogo democrático, como lo señala la norma. Una intervención así puede tener la potencialidad de maximizar las bondades democráticas de la protesta social y, al mismo tiempo, minimizar las molestias y los traumatismos que ella produce, como el bloqueo de vías, la toma del espacio público, la afectación del servicio de transporte, etc. Sin embargo, hasta donde pude conocer, este sistema no se ha implementado aún.

CAPÍTULO 3

PATRULLANDO LA PROTESTA SOCIAL

La Policía Nacional está facultada para desplegar cualquiera de los medios consagrados en el artículo 149 del Código de Policía para controlar y, eventualmente, disolver protestas. Dichos medios son herramientas jurídicas con las que cuenta esta autoridad para lograr el cumplimiento efectivo de la función y actividad de policía. El Código de Policía regula estos medios, entre los cuales se destacan el traslado por protección, el retiro del sitio, el traslado para procedimiento policivo, el registro a persona, la incautación, el uso de la fuerza y la aprehensión con fines judiciales. En este capítulo examino tres medios de policía que es esperable razonablemente que sean los más utilizados en el contexto de protestas sociales: el uso de la fuerza, la aprehensión con fines judiciales y el traslado por protección.

Uso de la fuerza

Si bien las armas químicas están prohibidas por la Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas y sobre su destrucción de 1993, aprobada por Colombia mediante la Ley 525 de 1999, un fin no prohibido por la Convención es la “represión interna de disturbios” (art. 2, num. 9). De manera que, con esta finalidad, la utilización de gases sí está permitida. De esta forma la Policía usa, según el artículo 17 de la Resolución 00448 de 2015 de la Policía Nacional, “por la cual se expide ‘El reglamento para el uso de la fuerza y el empleo de elementos, dispositivos, municiones, y armas no letales, en la Policía Nacional’”, fusiles lanza gases, escopetas calibre 12, lanzadores de agentes químicos, granadas y cartuchos con carga química, entre otras armas que denomina no letales. Estos elementos parecen dispositivos para lidiar con enemigos más que para tratar con ciudadanos, que es la verda-

dera función de la Policía. Por eso es apenas natural que esta institución, en respuesta a una petición de información, haya invocado, como fundamento para utilizar estas armas, normas de derecho internacional que regulan la guerra y los conflictos armados, como la Convención de Ginebra de 1980 y el Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra.

El problema de la excepción contenida en la citada Convención es que le da un cheque en blanco al Estado para utilizar armas químicas y gases para la contención de disturbios, sin necesidad de estudios serios e imparciales que prueben que no son letales. Por eso, la Policía se tranquiliza señalando que “los estudios técnicos y científicos se encuentran desarrollados por parte de sus fabricantes y proveedores”, como me respondió a una petición. Es decir que los estudios provienen de los mismos interesados en el negocio de comercializar este tipo de armamento, lo que hace dudar de su objetividad.¹

Quizás una razón por la cual este tipo de armas son utilizadas en el control policial de la protesta es que en apariencia constituyen una respuesta razonable. Esto es así porque las armas que utiliza la fuerza pública para hacerle frente a las protestas satisfacen, como lo sostiene Feigenbaum (2015),

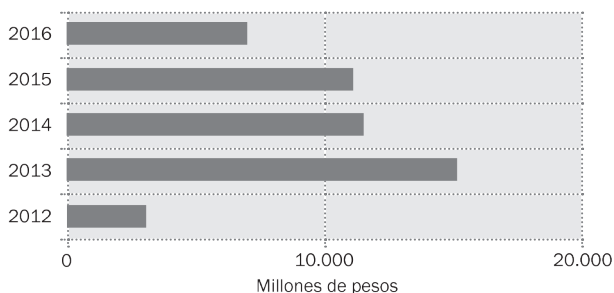
... la demanda de control político sin mucho derramamiento de sangre. La apariencia del uso de la fuerza razonable se mantiene, en parte, a través de la continua ficción de que los agentes de control de disturbios son seguros –y que estos son equipamientos para hacer cumplir la ley y no armas químicas. (p. 118)

La invisibilidad y lo efímero del gas lacrimógeno ofrecen una apariencia de uso razonable de la fuerza, puesto que, “en lugar de trazos de sangre o moretones, el gas lacrimógeno se evapora de la escena, y los

1 La ausencia de estudios objetivos e imparciales que demuestren la no letalidad de las armas utilizadas para controlar protestas abre las puertas para que las empresas productoras y comercializadoras las ofrezcan libremente como tecnología no letal, tal como lo publicita el logo de Condor, una empresa brasileña que se dedica a este negocio y a quien el Estado colombiano le hizo compras por valor de un poco más de \$9.236 millones de pesos entre 2011 y 2012, de acuerdo con la respuesta a una petición de información. Más allá del debate de si estas armas son o no letales, el hecho cierto es que ellas representan un negocio multimillonario que hace aún más difícil su regulación, pues fuerzas económicas tienen intereses importantes, como lo denuncia la profesora Feigenbaum (2015, p. 114), quien estima que Cónдор tuvo ventas internacionales por 50 millones de dólares en el 2014 (p. 113).

GRÁFICA 2

Gastos en compras de elementos para controlar la protesta



FUENTE: elaboración propia con base en precios constantes suministrados por la Policía Nacional a través de derecho de petición.

daños son mucho menos pronunciados en la superficie de la piel, o ante la mirada de una cámara” (p. 118).

Si bien la discusión sobre la letalidad o no de estas armas se aborda en el capítulo 6, acá me interesa medir el uso de la fuerza en protestas sociales a través de la compra de este tipo de armamento. En la gráfica 2 se observa que el 2013 es el año en el que la Policía más dinero gastó en comprar elementos para contener y controlar protestas sociales, fecha que coincide con otros hallazgos de este texto que demuestran que este fue un año determinante en la contención policial y judicial de la protesta.

Aparentemente, el uso del Esmad de la Policía en el control de las protestas, que es quien manipula este tipo de armas, es contraproducente porque genera más disturbios y, en consecuencia, más abusos del lado de los manifestantes y del lado de la Policía cuando hace uso de la fuerza. Como me dijo un funcionario de la Secretaría de Gobierno de Bogotá, “controlar la protesta solo con el Esmad es como ponerle un trapo rojo a un toro”. Por ello, antes de recurrir a este escuadrón, es preferible utilizar otros mecanismos más creativos que han mostrado mejores resultados que simplemente movilizar a esta unidad de la Policía. Este mismo funcionario me contó que, debido a que cada año en la celebración del día del trabajo en el centro de Bogotá los manifestantes rayan paredes y tiran piedras contra edificios emblemáticos, en el 2009 la Alcaldía tomó una decisión muy inteligente. Cubrió las fachadas de estos edificios con pendones de imágenes de íconos sociales y sindicales, lo que funcionó porque nadie iba a rayar o coger a piedras a sus propios líderes.²

² Los símbolos son bastante poderosos. A principios del año 2017, en la

Asimismo, los gestores de convivencia pueden cumplir un papel fundamental para evitar que la Policía tenga que intervenir en una protesta y eventualmente hacer uso de la fuerza. Los gestores de convivencia, funcionarios de las alcaldías, no armados y que nada tienen que ver con la Policía, son importantes para generar confianza en los manifestantes y para entablar diálogos entre estos y las autoridades competentes para resolver sus demandas.³ Ellos, junto a la Defensoría del Pueblo y a la Personería, son lo que podríamos llamar los primeros respondientes en protestas sociales en Bogotá. Aunque esta figura parece tener muchas potencialidades, las personas poco la conocen y poco confían en ella. Muchos manifestantes creen que ellos están en las protestas para hacer inteligencia y los policías creen que se meten dentro de las protestas a colaborar con los manifestantes, como supe por personas de la Secretaría de Gobierno de Bogotá. Por ello, es central volver a la práctica de selección de gestores de convivencia que, según estas personas, hubo hace un tiempo en Bogotá y que buscaba que los gestores fueran personas tradicionalmente relacionadas con la protesta, como estudiantes y sindicalistas, lo cual puede ampliar la confianza de los manifestantes en ellos.⁴

Unidad Permanente de Justicia (UPJ) de Bogotá pintaron en una de sus paredes interiores un mural con la imagen del cura italiano Javier de Nicoló, fundador del Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud (Idipron), institución distrital que ayuda a los niños que viven en la calle. Dado que Nicoló es un personaje muy reconocido entre la población indigente, que es uno de los segmentos poblacionales que con alguna frecuencia es trasladado a la UPJ, su imagen le produce cierta sensación de tranquilidad a las personas trasladadas y las hace sentir en un lugar un poco menos hostil, como alguna vez me dijo la directora de la Unidad.

- 3 Según un documento de la Secretaría de Seguridad de Bogotá, titulado “Informe ejecutivo de gestores de convivencia”, al que tuve acceso a través de un derecho de petición, los objetivos de los gestores de convivencia son “identificar y analizar riesgos que puedan afectar la convivencia y seguridad ciudadana en los territorios; mediar y propiciar confianza y comunicación fluida entre la Administración Distrital, Regional y Nacional, así como con los diferentes actores sociales que se manifiestan y movilizan; monitorear y generar espacios para el diálogo en los disturbios que se desarrollen en la ciudad; mediar y concertar con la ciudadanía y las instituciones en los eventos masivos propendiendo evitar la alteración del orden público; mediar con los diferentes colectivos urbanos antes y en medio de la ocurrencia de las situaciones que alteren la convivencia y seguridad ciudadana; apoyar a la Administración Distrital frente a la ocurrencia de emergencias y finalmente, promover la convivencia y seguridad ciudadana en la ciudad”.
- 4 Es relevante recordar que el artículo 57 del Código de Policía institucio-

En el Cauca han optado por hacer invisible al Esmad a los ojos de los manifestantes. Jugando con la misma hipótesis de que la presencia de este es una forma de provocar a los participantes en protestas, en muchas manifestaciones que se hacen en el Parque Caldas de Popayán el Esmad, como me narraron personas entrevistadas, se esconde en los parqueaderos de la Gobernación, que son contiguos al parque. Con esto se garantiza que los manifestantes se porten bien, como en efecto ha ocurrido, según las entrevistas. Y, paralelamente, se garantiza la cercanía del escuadrón al lugar de la protesta, de modo que, si llega a pasar algo extraño, en segundos puede estar en el parque atendiendo la situación.

Infelizmente, hacer que el Esmad no sea visible, pero que simultáneamente haga presencia, depende hoy en día del carácter de cada comandante de policía. “Eso depende de los distintos pensamientos de los jefes –me narró un policía del Esmad–. Unos lo mandan siempre, de entrada, y otros no. Yo, por ejemplo, antes trabajaba en Manizales y el jefe de allá no ponía al Esmad en el estadio. Lo ponía lejos por si pasaba algo”. En los protocolos de la Policía que revisé no hay pautas claras que indiquen en qué momento del desarrollo de una protesta es prudente que este cuerpo haga presencia visible, luego esta decisión queda al arbitrio de los jefes. El parágrafo del artículo 17 de la Resolución 05228 del 27 de noviembre de 2015 de la Policía Nacional, “por la cual se expide el manual de control de manifestaciones y disturbios para la Policía Nacional”, prescribe que, “cuando se avizore (antes, durante o después) en el procedimiento policial que el talento humano y los medios logísticos de la unidad son rebasados, los señores comandantes de región, metropolitana y/o departamento de Policía, deberán requerir la intervención del grupo antidisturbios de la Policía Nacional”. Pero esta norma está más

nalizaba a los gestores de convivencia, pero esta norma fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional por no haberse tramitado como ley estatutaria, como se explica en el capítulo 2. “Los alcaldes distritales o municipales, con el apoyo de funcionarios de los entes de control encargados de velar por la protección de los Derechos Humanos, acompañarán el ejercicio del derecho a la movilización pacífica. Cuando se presenten amenazas graves e inminentes a otros derechos, los alcaldes podrán intervenir, por medio de gestores de convivencia de naturaleza civil, para garantizar el goce efectivo de los derechos de la ciudadanía durante el desarrollo de la movilización. // Cuando se haya agotado la intervención de los gestores de convivencia y persistan graves amenazas para los derechos a la vida y la integridad, la Policía Nacional podrá intervenir”.

asociada con la intervención efectiva del Esmad que con su simple presencia visible.

Por otro lado, llama la atención la manera en que la Personería de Bogotá capacita a los policías del Esmad e intenta sensibilizarlos con la protesta y con los manifestantes, según pude conocer en las entrevistas. Un funcionario de la Personería me indicó que antes la capacitación la daban policías y militares; por ello hubo resistencia al principio de que civiles se involucraran en las capacitaciones, pero finalmente se permitió a la Personería cumplir un papel importante en la formación del Esmad

Aunque no tengo datos a nivel nacional ni conozco evaluaciones de impacto de las capacitaciones que reciben los policías del Esmad, al menos en Bogotá las protestas que terminan en disturbios y en choques con la Policía son realmente pocas: en el 2016, la Policía hizo uso de la fuerza en el 2,9 % de las manifestaciones; y hasta junio de 2017, en el 5,7 % de estas, como consta en la respuesta de la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia de la Alcaldía Mayor de Bogotá a una petición de información.

Ellos creen que todos los chinos son vándalos y guerrilleros

En los primeros talleres en los que capacitamos al Esmad nos dimos cuenta que ellos creen que todos los chinos son vándalos y guerrilleros. Por ejemplo, ellos creían que el día del estudiante caído era la conmemoración de un guerrillero caído. Ante eso, entonces nosotros les empezamos a meter historia del movimiento estudiantil, del movimiento indígena, etc. Para crear conciencia en ellos de que los estudiantes de universidad pública no son criminales, les preguntábamos, “usted con su sueldo, ¿dónde cree que puede estudiar su hijo?”. Les explicábamos que los derechos no se han conquistado en el Congreso, sino en la calle. Además, nos conseguimos la cifra de que el 40 % de los estudiantes de la Universidad Nacional tienen algún familiar cercano en la Policía. Con esto también buscamos crear conciencia en ellos.

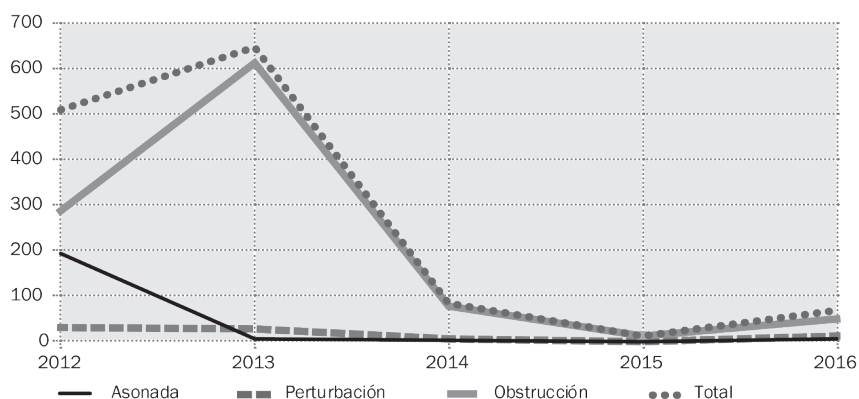
Entrevista con miembro del Grupo para el Acompañamiento en Escenarios de Posible Vulneración de Derechos (GAEPVD) de la Personería de Bogotá, 26 de julio de 2017.

Aprehensiones con fines judiciales

El artículo 168 del Código de Policía faculta a la institución para capturar a la persona que haya sido señalada de haber cometido un delito o que sea sorprendida en flagrancia. Una vez realizada la aprehensión, la Policía debe conducir a la persona de inmediato a la autoridad judicial competente.

GRÁFICA 3

Capturas de la Policía Nacional por delitos que se suelen asociar con la protesta social



FUENTE: elaboración propia con base en datos de la Dirección de Investigación Criminal e Interpol de la Policía Nacional recaudados a través de peticiones. Las cifras del 2012 fueron tomadas del Sistema de Estadísticas en Justicia del Ministerio de Justicia.

NOTA: las cifras pueden no ser confiables porque las que me fueron entregadas no coinciden con las del Sistema de Estadísticas en Justicia del Ministerio de Justicia.

Como se observa en la gráfica 3, el 2013 fue el año en el que la Policía Nacional más capturas o aprehensiones con fines judiciales efectuó por los delitos de asonada, perturbación en servicio público y obstrucción a vías públicas sumados entre sí,⁵ delitos que se suelen asociar con la protesta, aunque son susceptibles de cometerse en otros escenarios, como se explica en el capítulo 2. Sin embargo, estos datos no permiten diferenciar si los delitos fueron o no cometidos durante protestas. Por lo demás, la información sobre capturas es consistente con la información de la Fiscalía

5 Pese a haberle solicitado a la Policía Nacional la información sobre el número de personas participantes en protestas puestas a disposición de la Fiscalía durante los últimos diez años para ser judicializadas por algún delito relacionado con la protesta, la respuesta solo contiene cifras para los años 2013, 2014, 2015 y 2016. Dado que el sistema de información de la Fiscalía (SPOA) reporta desde el año 2012, completo los datos de la respuesta a las peticiones con las cifras del 2012 reportadas por el Sistema de Estadísticas en Justicia del Ministerio de Justicia. Sin embargo, no estoy seguro de la confiabilidad de los datos, puesto que para los años que me contestaron la petición, que también cuentan con reporte en el Sistema de Estadísticas mencionado, los números no coinciden. Las cifras de esta última base de datos son mucho más altas que las reveladas en la respuesta a las peticiones.

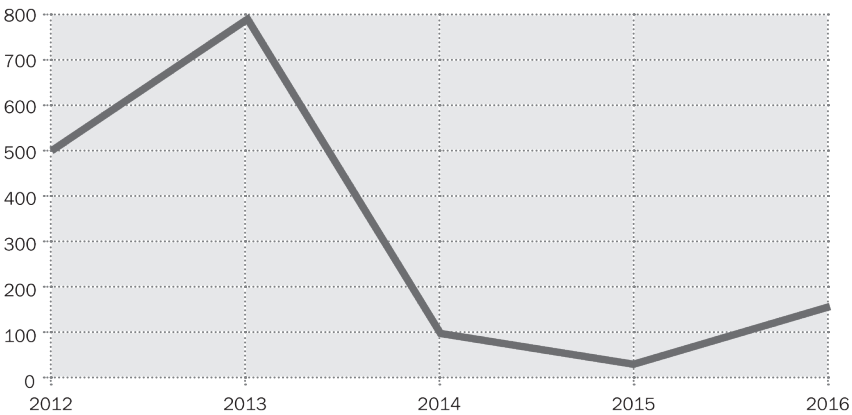
sobre el año en que más noticias criminales fueron recibidas por estos mismos delitos, como se señala en el capítulo 4.

Aun así, hay que tener cautela con estos datos, ya que son cifras de la Policía y la tipificación de la conducta es hecha por ella, de modo que, cuando el caso llega a la Fiscalía, la conducta podría ser tipificada como otro delito distinto al que la Policía consideró inicialmente que se ajustaba.

El año 2013 también sobresale como aquel en el que la Policía más capturas realizó, ya no solamente por los delitos de asonada, perturbación en servicio público y obstrucción a vías públicas sumados entre sí, sino por todos los delitos globalmente considerados por los que efectuó capturas de personas que participaban en protestas (gráfica 4). Allí se encuentran capturas por delitos muy variados como terrorismo; daño en bien ajeno; tenencia, fabricación y tráfico de sustancias u objetos peligrosos; lesiones personales; violencia contra servidor público; hurto; empleo o lanzamiento de sustancias u objetos peligrosos, y tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, entre otros.

Al contrastar los números de las capturas de la Policía por los delitos de asonada, obstrucción de vías públicas y perturbación en servicio de

GRÁFICA 4
Capturas de la Policía Nacional por cualquier delito en el marco de protestas

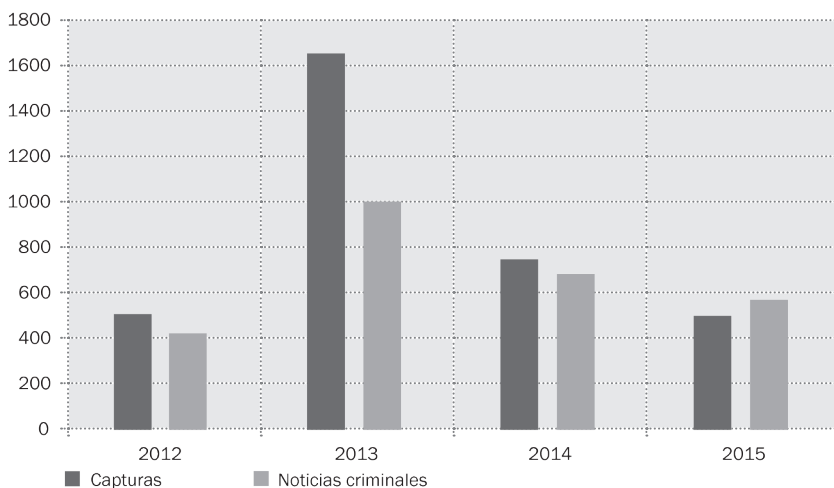


FUENTE: elaboración propia con base en datos de Siedco, Dirección de Investigación Criminal, e Interpol, Policía Nacional, recaudados a través de peticiones. Las cifras del 2012 fueron tomadas del Sistema de Estadísticas en Justicia del Ministerio de Justicia y corresponden solo a los delitos de asonada, perturbación en servicio público y obstrucción de vías públicas.

NOTA: las cifras pueden no ser confiables porque las que me fueron entregadas no coinciden con las del Sistema de Estadísticas en Justicia del Ministerio de Justicia.

GRÁFICA 5

Capturas frente a noticias criminales



FUENTE: elaboración propia con base en datos reportados en el Sistema de Estadísticas en Justicia del Ministerio de Justicia.

transporte, con las cifras de noticias criminales admitidas por la Fiscalía por los mismos delitos, se revela que la Policía captura más personas que aquellas de las noticias criminales que efectivamente ingresan a la Fiscalía, salvo en el año 2015 (gráfica 5).

La mayor cantidad de capturas policiales en comparación con la menor cantidad de noticias criminales puede tener al menos tres explicaciones no excluyentes. Uno, que en una noticia criminal pueden estar involucradas más de una persona. Dos, que la captura corresponde a una noticia criminal que había ingresado en otro año anterior, pero que no se había efectuado. Estos son casos típicos en los que la captura no se da en flagrancia, sino que opera como consecuencia de la investigación de la Fiscalía. Y tres, que la Policía realiza capturas con fines judiciales de manera arbitraria, por cuanto no todos estos casos son recibidos posteriormente por la Fiscalía. Como los datos disponibles no son suficientes para hacer esta comprobación, resulta imposible explicar este fenómeno con certeza desde un punto de vista simplemente cuantitativo. Sea cual sea la razón de este fenómeno, el 2013 sobresale por una evidente desproporción entre personas capturadas y noticias criminales, año que, como se ve en las demás cifras reveladas a lo largo de este texto, fue marcado por un excesivo uso del derecho penal en relación con los delitos de asonada, obstrucción de vías públicas y perturbación en servicio público. Por su parte, en el 2015

la Fiscalía admitió más noticias criminales que el número de capturas que realizó la Policía. Esto se puede deber a que la Fiscalía puede abrir procesos penales sin tener capturados. De todos modos, la cantidad de noticias criminales en el 2015 no supera por mucho el número de capturas.

Traslado por protección

La Policía cuenta con un instrumento que es el traslado por protección (art. 155 del Código de Policía), llamado anteriormente retención transitoria (art. 207 del Decreto 1355 de 1970). Sin embargo, fue imposible verificar si la Policía usa este medio para desincentivar la protesta social. En la respuesta a un derecho de petición que preguntaba por la cantidad de personas participantes en protestas sociales que han sido conducidas a la Unidad Permanente de Justicia (UPJ), a estaciones de Policía o a otros lugares similares destinados para la aplicación del traslado por protección, la Policía afirma que:

... no cuenta con datos estadísticos de personas conducidas a las unidades permanentes de justicia, en el ejercicio del derecho legítimo de manera estática (reunión) y/o dinámica (manifestación), que impida su locomoción, teniendo en cuenta que la institución, en desarrollo de su misionalidad reconoce y garantiza los derechos de toda la ciudadanía que interviene directa o indirectamente en el desarrollo de la protesta social.

Ante esta respuesta solicité que se me informara sobre el número de personas a las que se les aplica este medio de policía en general, no solo en casos de protesta social, discriminando la información por día. De esta forma, pretendía examinar si había ingresos desproporcionados a estos lugares en los días en los que tradicionalmente se realizan protestas, como el 1 de mayo, lo que podría sugerir que efectivamente se utiliza el medio de traslado por protección para controlar la protesta social. Pero, nuevamente, la Policía afirmó no contar con esta información: “no existe en la Policía Nacional una base de datos que certifique el número de personas que ingresan a las [UPJ]. [...] Los únicos registros que se dan como consecuencia de la aplicación de la Ley 1801 de 2016 son las medidas correctivas y no los medios de policía”.

Pese a que la Policía dice no tener datos sobre personas que en contextos de protesta social son sujetos de traslado por protección, tuve acceso a datos recopilados por la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia de la Alcaldía Mayor de Bogotá sobre cifras globales de todos los

ingresos a la UPJ de esta ciudad, cifras que no están discriminadas por motivos que dieron lugar al traslado. Es increíble que la Policía prive de la libertad a tantas personas y que desconozca las razones específicas por las cuales estas son trasladadas a estos lugares. Solo en Bogotá, en el año 2015, 80.558 personas fueron trasladadas a la UPJ (sitio donde se hace efectivo el traslado por protección en esta ciudad y que no existe en todos los municipios, pues cada ente territorial decide qué lugar condiciona para hacer efectivo el traslado por protección), cifra que en el 2016 ascendió a 117.295.⁶

Es bastante raro que la Policía diga que no recoge estos datos, sobre todo porque cada vez que una persona es ingresada a la UPJ se hace un registro de entrada, como lo constaté en el trabajo de campo, y porque el parágrafo 3 del artículo 155 del Código de Policía ordena elaborar un informe escrito cada vez que se aplica este medio de policía. En cualquier caso, la recolección de esta información le serviría mucho a la Policía para evaluar la efectividad de los medios de policía en la reducción del crimen y de conductas contrarias a la convivencia y, por ende, para enfocar de manera más inteligente los recursos.

6 Los datos de ingresos de personas a la UPJ de Bogotá son consistentes con los resultados de otra investigación de Dejusticia que concluye que la actividad de policía está dirigida prevalentemente en contra de ciertos perfiles de ciudadanos, entre los que están las personas pobres (Lalinde, 2015a). Así, la mayor cantidad de personas que llegaron a la UPJ en el 2015 y en el 2016 fueron trasladadas desde las localidades más pobres de Bogotá, como San Cristóbal, Ciudad Bolívar, Bosa, Kennedy y Rafael Uribe Uribe, según respuesta a un derecho de petición.

CAPÍTULO 4

LA PROTESTA SOCIAL Y EL SISTEMA JUDICIAL PENAL

El Código Penal tipifica tres conductas que, por las razones aducidas en el capítulo 2, se suelen asociar con la protesta social, a pesar de ser susceptibles de configurarse en contextos diferentes al de la protesta y de que otros delitos distintos también pueden cometerse cuando se presenta violencia en las protestas: asonada (art. 469 del Código Penal); perturbación en servicio de transporte público, colectivo u oficial (art. 353 del Código Penal); y obstrucción de vías públicas que afecte el orden público (art. 353A del Código Penal). Este capítulo describe, principalmente desde un punto de vista cuantitativo, lo que ocurre con estos tres delitos en el sistema judicial.

Es fundamental señalar que este capítulo no debe ser leído como una crítica global al uso del derecho penal en relación con la protesta social, ya que es cierto que algunos manifestantes cometen abusos que eventualmente podrían merecer un tratamiento penal, como se muestra en el capítulo 6. No obstante, estos abusos y violencias podrían ser enfrentados con otros delitos distintos a los de asonada, obstrucción de vías públicas y perturbación en servicio de transporte, tal como se expone en el capítulo 2.

Limitaciones del ejercicio cuantitativo

Para la elaboración de este capítulo se consultaron tres fuentes de información. En primer lugar, el Sistema de Estadísticas en Justicia del Ministerio de Justicia, el cual se alimenta del sistema de información de la Fiscalía General de la Nación (SPOA). Dado que esta base de datos solo contiene información para el periodo que va del año 2012 al 4 de octubre de 2016, las cifras que acá analizo corresponden a dicho periodo de tiempo. En segundo lugar, los datos proporcionados por la Dirección Nacional de Defensoría Pública de la Defensoría del Pueblo a través de un derecho

de petición. De la Defensoría del Pueblo utilizo la información sobre las formas de terminación de los procesos penales en contra de manifestantes en los que esta entidad asumió la defensoría pública. Esta información corresponde a los procesos que concluyeron en 2014, 2015 y 2016, así que el análisis se reduce a estos años por ser aquellos frente a los cuales pude acceder a información. En tercer lugar, la información entregada por el Inpec en ejercicio del derecho de petición sobre las personas que ingresaron y salieron de establecimientos carcelarios a su cargo entre el 2010 y el 2015.

Dado que los delitos usualmente asociados con la protesta social son asonada; perturbación en servicio de transporte público, colectivo u oficial, y obstrucción a vías públicas que afecten el orden público, un estudio cuantitativo de la criminalización de la protesta social en Colombia, es decir, del uso del derecho penal en relación con la protesta, debería observar el comportamiento de estos delitos desde su ingreso en el sistema penal hasta su egreso. Sin embargo, los datos acá analizados no permiten distinguir si estos delitos efectivamente se configuraron en escenarios de protesta social, pues son susceptibles de cometerse en situaciones ajenas a la protesta.

Además de esta limitación, personas que participan o lideran protestas podrían ser procesadas por otros delitos diferentes a los tres asociados con la manifestación pública, lo que también dificulta acercarse cuantitativamente con absoluta certeza a la criminalización de la protesta social. Más aún, si fuera posible determinar con precisión a través de cuáles otros delitos la protesta social es perseguida penalmente, el análisis cuantitativo sobreestimaría el fenómeno, por cuanto estos delitos pueden cometerse en contextos muy diferentes a los de la protesta social, situación que es imposible conocer con los datos públicos cuantitativos disponibles. Por ejemplo, alguien condenado por el delito de concierto para delinquir podría haberlo sido por pertenecer a una banda de atracadores, por pertenecer a una guerrilla o por participar en una protesta social, lo cual se esconde detrás de una cifra fría que no dice nada adicional a que una persona fue condenada por la comisión de este delito. Una manera adecuada, entonces, para examinar esta situación es recurrir a métodos cualitativos de investigación.

Sumado a lo anterior, el estudio cuantitativo que acá se hace describe el comportamiento de los casos que llegan al sistema judicial, mas no toda la criminalidad real que podría presentarse durante protestas sociales. En

Colombia existen elevadas cifras negras de criminalidad.¹ Por ejemplo, de acuerdo con la Encuesta de Percepción y Victimización aplicada en Bogotá en el primer semestre de 2016 (Cámara de Comercio de Bogotá, 2016), solo el 40 % de las personas víctimas de un delito lo denuncian. Según la Encuesta de Percepción Ciudadana de Bogotá, el 54 % de las personas víctimas de un delito no lo denuncian (Bogotá Cómo Vamos, 2016, p. 27). Para la Encuesta de Percepción Ciudadana de Cali, el 67 % de las víctimas no denuncian (Cali Cómo Vamos, 2015, p. 46). Por su parte, la Encuesta de Percepción Ciudadana de Medellín de 2016 revela que el 42 % de las víctimas de un delito no lo denuncian (Medellín Cómo Vamos, 2017, p. 62). Por último, los hallazgos de la Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas de 2013 no son muy distintos, pues en los casos de victimización por hurtos y estafas, lesiones y homicidios, y desplazamiento y desaparición, la tendencia de la población general es entre el 40 y el 50 % de las veces a no hacer nada (La Rota *et al.*, 2014, p. 94). Si bien es cierto que estos instrumentos estadísticos tienen la capacidad de medir los delitos que tienen víctimas tangibles, como sucede con los hurtos, las lesiones personales y las amenazas, y no necesariamente contabilizan los delitos sin víctimas individuales o con víctimas difusas, como aquellos crímenes que afectan prevalentemente bienes jurídicos colectivos, como la asonada; la perturbación en servicio de transporte público, colectivo u oficial, y la obstrucción a vías públicas que afecten el orden público, al menos demuestran que no todos los hechos delictivos que realmente ocurren son registrados en las cifras oficiales. Es importante no olvidar este subregistro, pues la información estadística que acá se recoge corresponde a las cifras oficiales sobre delitos registrados y no sobre delitos ocurridos.

A su turno, los números sobre criminalización de la protesta social no permiten evaluar si cada uno de los casos tiene el mérito y la entidad para recibir tratamiento penal, o si se trata más bien de un abuso del derecho penal con el fin de estigmatizar y desalentar el ejercicio de este derecho.

Finalmente, un estudio de los delitos de asonada, perturbación en servicio de transporte y obstrucción de vías públicas enmarca en buena medida el análisis a la protesta callejera, y deja de lado protestas realizadas en otros espacios, pues este derecho, como se precisa en el capítulo 1,

1 La diferencia entre la criminalidad real y la criminalidad registrada se conoce como la cifra negra. Esta diferencia obedece a que no todos los delitos son denunciados, conocidos o consignados por las autoridades (Hassemer y Muñoz, 1989, p. 46).

Mi caso es una estrategia de persecución y estigmatización de las luchas sociales

Otros compañeros y yo veníamos siendo víctimas de un proceso de persecución política muy fuerte. Teníamos un debate abierto con la élite política del Cauca, con la aristocracia caucana. Un debate durísimo porque ellos nos acusan de oponernos al desarrollo del departamento. Ellos nos señalan de hurtar la propiedad privada y de ser proclives y auspiciadores de grupos armados ilegales en el territorio. También nos culpan de la presencia de cultivos de uso ilícito. Nos estigmatizan diciendo que queremos pasar por encima de todos porque todo lo queremos volver resguardo, todo lo queremos volver cabildos. Eso es muy dañino porque predispone a la sociedad caucana y colombiana. No alcanzan a entender que lo que queremos nosotros es el cumplimiento de los derechos que tanto hemos reclamado. A las acciones legítimas de defensa nuestra, le dan un tinte problemático, de atropello, y nos ponen en la palestra pública. Si nos vamos para el departamento del Valle, los industriales cañeros y los dueños de los predios donde hay caña nos culpan de hurtarles la propiedad y de irnos bajando a la parte plana para irle abriendo camino a los grupos armados ilegales. Y nos culpan de estar transgrediendo límites departamentales porque supuestamente estamos trasladando un problema social del Cauca al departamento del Valle y que, por lo tanto, les generamos problemas. Entonces existió siempre una estrategia de persecución, denigrando y estigmatizando las luchas que nosotros venimos haciendo. Y eso caló, al punto que nos vieron como un problema. Todo esto fue acompañado de una acción mediática de Caracol. Antes de mi condena pasaron dos documentales por el programa *Séptimo Día*. Uno que hablaba de la ciudad perdida de la marihuana y que trataba de mostrar cómo los indios nos congraciábamos con los cultivos de uso ilícito. Y otro que ponía en cuestión la justicia indígena y nos acusaba de estar coordinados con las FARC. Todos estos factores confluyeron y activaron la orden de captura en mi contra. A raíz de esa orden de captura fui trasladado a la cárcel de San Isidro en Popayán. Así que existe persecución política en contra de quienes lideramos la lucha indígena para meternos en la cárcel o, en su defecto, asesinarlos, que es lo que ha venido pasando. Todo eso hace parte de una estrategia para diezmarlos, para frenar nuestras luchas y frenar el cumplimiento de nuestros derechos.

Entrevista con Feliciano Valencia, líder indígena nasa, 18 de abril de 2017.

Es importante recordar que el 28 de junio de 2017, con posterioridad a esta entrevista, la Corte Suprema de Justicia decidió un recurso extraordinario de casación por medio del cual absuelve a Feliciano Valencia. En esta decisión, la Corte concluye que la conducta de Feliciano Valencia es atípica y, por tanto, casa la sentencia del Tribunal Superior de Popayán y, en su lugar, confirma la sentencia absolutoria del juez de primera instancia y ordena su libertad inmediata.

abarca también protestas en espacios privados, como puede ocurrir con algunas huelgas laborales.

Noticias criminales a nivel nacional

Al examinar las entradas de noticias criminales por el delito de asonada que reporta la Fiscalía a través del sistema de información SPOA sobre los

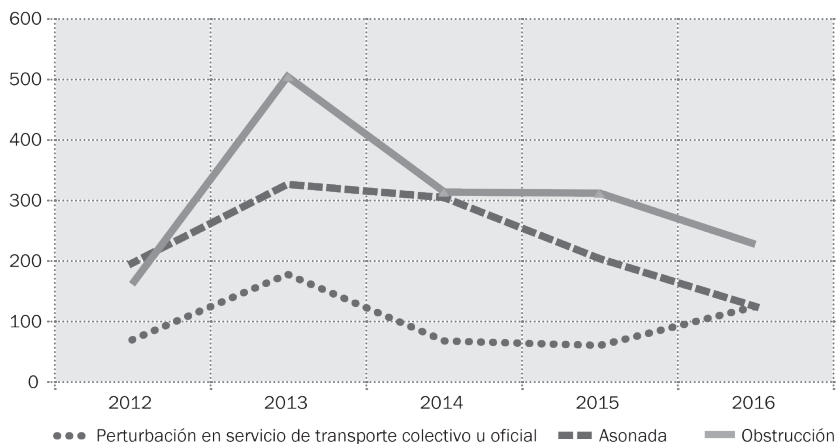
casos activos e inactivos² desde el año 2012 hasta el 4 de octubre de 2016, se observa que en el 2013 fue cuando más entradas por asonada se registraron, con 326 casos, seguido por el año 2014, con 304 casos. El 2016 fue el año con menos noticias criminales por este delito con 125 casos (gráfica 6). Esto no implica, por supuesto, que los hechos que dan lugar a la noticia criminal hubiesen ocurrido en el mismo año en que ingresa la noticia criminal, puesto que la Fiscalía puede enterarse de la eventual ocurrencia de un delito tiempo después.

El análisis del delito de perturbación en servicio de transporte público, colectivo u oficial muestra la misma tendencia en cuanto al año con más entradas. El pico es el 2013, con 178 noticias criminales, seguido por el 2016, con 125. El 2015 fue el año con menos entradas, con 61 casos (gráfica 6).

En relación con el delito de obstrucción de vías públicas en el mismo periodo de tiempo, el número más alto de entradas que tuvo la Fiscalía fue también en el 2013, con 504 casos, seguido por el 2014, con 313 casos. Por su parte, el 2012 fue el año con menos registros de noticias criminales por este delito, con 162 (gráfica 6).

GRÁFICA 6

Entrada de noticias criminales a nivel nacional



FUENTE: elaboración propia con base en datos del SPOA reportados en el Sistema de Estadísticas en Justicia del Ministerio de Justicia.

NOTA: la información de 2016 tiene corte al 4 de octubre de 2016.

² Los casos inactivos “comprenden hechos para los cuales se ha alcanzado sentencia, preclusión o archivo” (Fiscalía General de la Nación, 2016, p. 352).

Un hallazgo es que, entre el periodo de tiempo transcurrido entre el 2012 y el 4 de octubre de 2016, el año 2013 fue en el que más noticias criminales reportó la Fiscalía por los tres delitos objeto de estudio. Después del 2013, las noticias criminales por los tres delitos estudiados empezaron a descender constantemente, salvo en el 2016 cuando los ingresos a la Fiscalía de noticias criminales por el delito de perturbación en servicio de transporte público, colectivo u oficial tuvieron un ascenso, que en todo caso no alcanza el nivel de 2013.

Ahora, el hecho de que en el 2016 hubiera habido un descenso en los ingresos a la Fiscalía por los delitos de asonada y obstrucción de vías públicas en relación con los años 2013, 2014 y 2015 puede deberse a tres factores no necesariamente excluyentes. Por un lado, a que la información del 2016 no cubre el año completo, sino solo los ingresos registrados hasta el 4 de octubre. Por otro lado, a que el 27 de marzo de 2016 se adoptó la Directiva 008 de la Fiscalía General de la Nación, “por medio de la cual se establecen lineamientos generales con respecto a los delitos en los que se puede incurrir en el curso de la protesta social”. Esta directiva recuerda a los fiscales que la protesta social es un derecho y que su persecución penal solo es admisible cuando se utilizan medios violentos. Entre otras disposiciones, la directiva en mención, al evocar el artículo 69 del Código de Procedimiento Penal, trae a la memoria que los fiscales deben inadmitir las denuncias sin fundamento por los tres delitos que acá se estudian. Para la evaluación de la admisión de una denuncia, los fiscales deben constatar que los hechos revisten las características de un delito, es decir, que se cumplen los elementos objetivos del tipo. Así, señala la directiva, “imposibilitar la circulación de un solo vehículo constituiría una denuncia manifiestamente infundada” porque el tipo penal de perturbación en servicio de transporte público, colectivo u oficial exige que se “imposibilite la circulación”, lo cual supone, en términos de la Corte Constitucional, “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”.³ La directiva también muestra como ejemplo de denuncias que deben ser inadmitidas

3 Sentencia C-742 de 2012, por medio de la cual se declara la exequibilidad de los delitos de perturbación en servicio de transporte público, colectivo u oficial, y obstrucción a vías públicas que afecten el orden público.

aquellas que se presentan por el delito de obstrucción de vías públicas que afecten el orden público y que señalan que la movilización se realizó sin permiso de autoridad competente y que, por tanto, se trata de una protesta prohibida. La inadmisión debe fundarse en el hecho de que la Corte Constitucional ha precisado que el permiso al que alude el artículo 353A del Código Penal, que tipifica el delito de obstrucción de vías públicas, se trata de un aviso previo que tiene la finalidad de informar, mas no de solicitar autorización.⁴ Además del deber de asegurarse de que los hechos de la denuncia revistan las características de un delito, los fiscales deben constatar que la denuncia cumpla con un mínimo de motivación, es decir que el denunciante tiene la carga de aportar información que permita a la Fiscalía inferir razonablemente que el delito existió. Desde esta perspectiva, es posible que la directiva haya disparado las inadmisiones de denuncias penales por estos delitos en el 2016 y que, en consecuencia, se hayan reducido los ingresos de noticias criminales. De todos modos, es importante destacar que la caída de noticias criminales venía desde antes del 2016, pero es posible que la expedición de la directiva haya acentuado tal tendencia. Esto no implica, por supuesto, que la Policía haya cesado en su intento de judicializar participantes de protestas sociales. Puede que aún remita muchos casos a la Fiscalía, pero que, al ser inadmitidos, no queden registrados como entradas. En todo caso, en las bases de datos revisadas no hay registros que revelen la cantidad de casos inadmitidos, por lo que resulta imposible medir acá el impacto de la directiva en las admisiones de denuncias por los delitos de asonada, obstrucción de vías públicas y perturbación en servicio de transporte. Tampoco es posible medir qué tanto siguen los fiscales los lineamientos que da el Fiscal General de la Nación a través de directivas.⁵

4 *Ibid.*

5 En la obediencia o no de los fiscales a las directivas expedidas por el fiscal general hay una tensión entre la autonomía de cada fiscal, por un lado, y los principios de unidad de gestión y de jerarquía que rigen en la Fiscalía, por otro. La Corte Constitucional, en Sentencia C-979 de 2005, afirma que los principios de unidad de gestión y jerarquía radican en el fiscal general “poderes de dirección y orientación que, con criterio general, promuevan la responsabilidad institucional y la unidad de actuación en las fases de investigación y acusación”. En esta providencia, la Corte declara la exequibilidad del artículo 330 de la Ley 906 de 2004 que le permite al fiscal general de la nación expedir un reglamento en el que se determine de manera general el procedimiento interno de la entidad para asegurar que la aplicación del principio de oportunidad cumpla con sus finalidades y se

A propósito, un miembro del Congreso de los Pueblos, a quien entrevisté, adujo que, “desde la expedición de la Directiva 008, las judicializaciones no han bajado. Pero yo creo que las personas y los abogados no la conocen porque si la invocaran y utilizaran como argumento, tendría que servir de algo”.

El último factor que podría ayudar a entender la caída en los ingresos a la Fiscalía por los delitos de asonada y perturbación en servicio de transporte en el 2016 es la entrada en funcionamiento de la Mesa Única Nacional de la Cumbre Agraria, como me lo indicó una persona del Congreso de los Pueblos. En el 2014, el Gobierno expidió el Decreto 870, “por el cual se regula un espacio de interlocución y participación con las Organizaciones de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular que se denominará Mesa Única Nacional”. Los voceros de las organizaciones que conforman la Cumbre Agraria solicitaron la creación de la Mesa con el fin de abordar “las temáticas que preocupan a las respectivas organizaciones y al Gobierno”, como lo prevé el mismo decreto. Al amparo del Decreto 870 se creó la Comisión conjunta de análisis y estudio de alternativas penales, la cual tiene entre uno de sus propósitos estudiar

... los casos de integrantes de las organizaciones pertenecientes a la Cumbre Agraria, Étnica y Popular y en general, las personas judicializadas y/o condenadas por hechos relacionados con: a) la participación en las diferentes movilizaciones y mingas populares, sociales, que se han desarrollado a lo largo y ancho del país, en el marco del ejercicio y acción del derecho constitucional a la protesta social”. (Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular, 2015, p. 9)

Esta Comisión está conformada por la Fiscalía General de la Nación, un delegado del Ministerio de Justicia, un delegado de la Procuraduría General de la Nación, delegados de la Cumbre Agraria, entre otras personas y autoridades. Antes de que existiera esta comisión, “cualquier captura o judicialización de alguien era un problema y tomaba mucho tiempo. Teníamos que buscar un abogado que fuera hasta el lugar y averiguara qué había pasado. Ahora tenemos contacto directo con funcionarios de alto nivel. Entonces si cogen a alguien, hablamos con un fiscal del nivel nacional”, me contó una persona del Congreso de los Pueblos entrevistada. Al

ajuste a la Constitución y la ley, además de ordenar que tal reglamento desarrolle el plan de política criminal del Estado.

parecer, entonces, este espacio de interlocución ha servido para disminuir la judicialización de hechos ocurridos en el marco de protestas sociales.

Noticias criminales a nivel departamental

Aunque la unidad de análisis hasta acá ha sido Colombia, en este acápite aprovecho que los datos consultados permiten ser desagregados a nivel departamental para mostrar diferencias entre departamentos que pueden dar luces sobre los efectos de ciertos eventos de protesta. Al observar el comportamiento de los ingresos de noticias criminales a nivel departamental entre 2012 y 2016, encuentro que algunos departamentos siempre están entre los primeros diez en los que más noticias criminales ingresaron en el 2013 por los tres delitos examinados. Los departamentos que siempre figuran entre los primeros diez son Antioquia, Valle del Cauca, Meta y Boyacá. Si bien para Antioquia y Valle del Cauca esto puede explicarse en que son dos de los más poblados del país, no puede decirse lo mismo de Meta y Boyacá.

Por esta razón, es relevante examinar qué departamentos recibieron más noticias criminales por cada 100 mil habitantes para controlar los datos por población (estas gráficas no se muestran). Para este ejercicio utilizo las estadísticas sobre población del DANE y sobre noticias criminales de la Fiscalía. En relación con el delito de asonada, en el 2013 sobresalen cinco departamentos en los que más noticias criminales hubo por cada 100 mil habitantes: Sucre, San Andrés, Vichada, Huila y Meta. Llamaban también la atención Sucre y San Andrés en el 2014.

Frente al delito de perturbación en servicio de transporte público, colectivo u oficial, los departamentos que más noticias criminales reportaron por este delito en el 2013 por cada 100 mil habitantes fueron Putumayo, Arauca, Nariño, San Andrés y Cauca. También se destaca Putumayo como el departamento con más noticias criminales por este delito en el 2015 y el 2016. Estos resultados podrían explicarse en que Putumayo, Arauca, Nariño y Cauca fueron departamentos afectados por cierres totales de vías durante el paro agrario de 2013, según noticias de prensa.⁶

Quizás, el hecho de que San Andrés esté en los primeros lugares en estas estadísticas sobre noticias criminales se deba a la cantidad de movilizaciones que hubo después del fallo de la Corte Internacional de Justicia

⁶ Al respecto, ver <http://www.noticiasrcn.com/nacional-pais/10-departamentos-afectados-paro-nacional>

de finales de 2012 en la disputa territorial entre Nicaragua y Colombia, fallo que afectó intensamente a los pescadores de San Andrés.

Por último, los datos departamentales de noticias criminales por obstrucción de vías públicas que afecten el orden público revelan que en el 2013 Arauca alcanzó el punto más alto de ingresos por este delito por

Que Casanare sea el departamento que más criminaliza la protesta social, era algo de esperar

Casanare es un departamento sin gobernabilidad, en el que hubo un boom paramilitar muy fuerte, fortalecido en los años noventa con la llegada de la British Petroleum Company. Cuando llegó esta empresa al Casanare a explorar y explotar los recursos naturales, la Asociación de Usuarios Campesinos se le paró de frente y le dijo: “si va a entrar, entra con nuestras condiciones”. Así que la BP encontró mucha resistencia desde un principio. Y la gente de la zona donde estaba la petrolera se empezó a organizar. Por ejemplo, en el corregimiento El Morro de Yopal se han presentado muchas protestas en las que la comunidad ataca a las petroleras, no deja entrar a sus funcionarios y hasta daña sus vehículos.

Resulta que empezó entonces una campaña para exterminar el movimiento social y matar a sus líderes justo por toda esa resistencia de la población. Hay cerca de 2.500 investigaciones por desaparición forzada en la Fiscalía. Y eso que nosotros tenemos estudios que estiman que un 40% de los casos no los conoció la autoridad pública porque la gente iba, denunciaba y la desaparecían apenas denunciaba. A todo esto hay que sumarle que desde 1996 hasta el 2007, quienes actuaran en protestas eran objetivo militar de los paramilitares. La cosa era tan grave que la gente ni siquiera podía cargar con las fotos de sus víctimas en las billeteras porque si se las encontraban, los mataban porque consideraban que tenían vínculos con alguien a quien ellos juzgaron en su momento y asesinaron por ser supuestamente insurgente.

No solo eso. La parapolítica en Casanare fue un fenómeno de unas magnitudes impresionantes. Prácticamente el paramilitarismo estaba gobernando. Muchos políticos estaban vinculados con Martín Llanos. También Casanare fue muy golpeado por los falsos positivos y resulta que, en casi 30 casos, solo hubo responsabilidad por uno. Eso hizo mover aún más la protesta social.

Ahora, más o menos en el 2007 empieza a haber en el departamento mucha contaminación, desaparición de vertientes de agua, nos estamos quedando sin agua, el ganado se está enfermando, nos estamos quedando sin tierras, ya prácticamente no hay cultivos de pancoger porque todo el mundo es empleado de las petroleras, hay vertimiento de aguas negras, las tractomulas se accidentan y riegan el crudo cuando se voltean. Todo esto hace que la gente vuelva a sensibilizarse y a movilizarse. Entonces las personas obstruyen las vías para que las petroleras no puedan entrar maquinaria a los campos petroleros o para que no puedan sacar tractomulas con petróleo. Como ve, las petroleras son las que más conflictos tienen con la gente. A ellas no les importa la gente, solo les importa entenderse con la Corporación Autónoma, con la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, etc. Obviamente todo esto calentó más a la comunidad y produjo más y más movilizaciones. Con el agravante de que siempre que se tocan los intereses

cada 100 mil habitantes, seguido de Casanare, Putumayo, Huila y Meta. Por su parte, Casanare llama la atención por tener el mayor número de ingresos por cada 100 mil habitantes por el delito de obstrucción de vías públicas en los años 2012, 2014, 2015 y 2016.

de las petroleras, de una se activan la Fiscalía y la fuerza pública.

Fíjese lo que pasó en el municipio de Trinidad en una protesta contra Pacific Rubiales en el 2013. Los campesinos conocen muy bien su región y su clima, entonces, apenas llegó el Esmad, lo empezaron a provocar cuando el viento estaba en su contra, de modo que cuando los policías lanzaban gas lacrimógeno, el gas se les devolvía y los afectaba a ellos mismos. El gas lacrimógeno también le llegaba al ganado y se volvió un aliado contra el Esmad. Además, los vaqueros empezaron a enlazar a los policías y a retenerlos. Entonces los campesinos sintieron que le habían ganado a la Policía. Tan es así que en las ruedas de prensa y en las entrevistas salen con prendas de los policías, con sus cascos, sus escudos, etc. Por estos hechos, se judicializaron a varias personas por secuestro, violencia contra servidor público y utilización ilegal de uniformes e insignias. A Daniel Abril Fuentes, un líder campesino, lo intentaron judicializar y no pudieron. Después lo mataron el 13 de noviembre de 2015.

En Yopal eligen a un alcalde estando en la cárcel. Se trata de “John Calzones”. Él construyó una ciudadela de 9.400 casas en Yopal, llamada La Bendición, en un lote al lado del aeropuerto, a la vista de todo el mundo. Las casas las ofrecían públicamente. Todo el mundo estaba enterado. Mucha gente compró por el déficit habitacional que hay en Yopal y porque eran muy baratas. La cuota inicial era mínima. Con esa base de personas, “John Calzones” creó el movimiento político La Bendición, el cual lo llevó a la Alcaldía. Al tiempo, lo acusaron de urbanización ilegal y lo capturaron. Mucha gente se movilizó cuando lo cogieron porque él había sido la única persona que les había dado la posibilidad de tener vivienda propia. Eso llevó a muchos bloqueos de vías en el 2014, 2015 y 2016. “John Calzones” sigue investigado y cada vez que hay una actuación judicial contra él, la gente se moviliza. Lo raro es que esa ciudadela la hizo de frente a todo el mundo. Pero cuando empezó a hacer política, los políticos dijeron que había que meterlo a la cárcel. Y así ocurrió.

Yopal no tiene agua potable. Había que comprar el agua a carro tanques porque se cayó una planta cuando el invierno se desbordó. Entonces Yopal se quedó sin agua. Ahí se creó el Movimiento por el Agua en Yopal. En el 2014 la gente luchaba por tener agua potable y la única respuesta del Estado era el Esmad.

Entonces toda esta ingobernabilidad que le cuento hace que la gente se movilice. Por eso también la Cumbre Agraria tuvo mucha acogida en Casanare. En el 2013 la comunidad se paró en la carretera quince días durante el paro agrario. El feminicidio también es otro problema que moviliza mucho. Este año ha habido al menos cuatro casos. En el 2015 fue la minga nacional agraria y en Casanare taparon las vías durante diez días. Por todo esto yo creo que es de esperar que Casanare sea uno de los departamentos que más criminaliza la protesta social.

**Entrevista con miembro del Congreso de los Pueblos,
28 de abril de 2017.**

“El tal paro nacional agrario no existe”, afirmó el entonces presidente Juan Manuel Santos durante las movilizaciones del 2013 y agregó que las protestas habían sido infiltradas. Probablemente estas declaraciones expliquen muchas de las noticias criminales que recibió la Fiscalía en ese año, y las altas cifras de noticias criminales en términos relativos en departamentos en los que se vivió de manera especialmente intensa el paro agrario.

Avance de los procesos penales

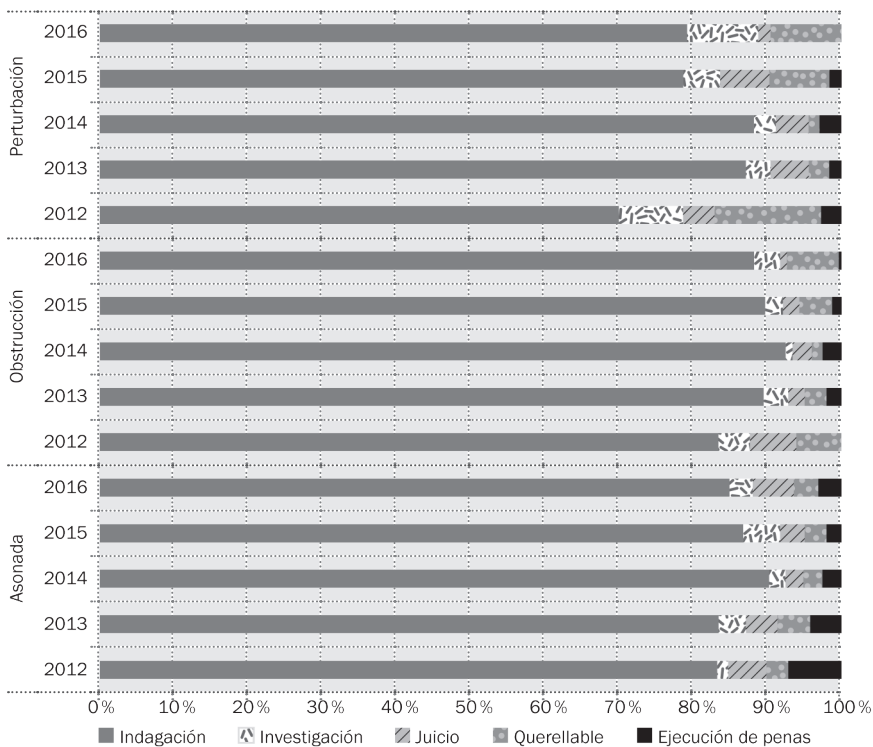
Dejusticia ha documentado diversos tipos de presiones que sufren los jueces al momento de decidir sobre el decreto o no de prisión preventiva. Una de estas presiones es la amenaza de sanciones disciplinarias. Si bien la proporción de casos en los que se imponen sanciones contra jueces es muy baja (salvo para un año, entre 2005 y 2011 la proporción de casos con sanciones no supera el 2 % de los casos ingresados), los jueces entrevistados para dicha investigación reconocieron que el simple hecho de ser eventualmente investigados por las decisiones que toman, así luego sean absueltos, mina su independencia judicial y los hace sentirse presionados e intimidados (Bernal y La Rota, 2013, pp. 84-90). Con esta misma lógica, una hipótesis de esta investigación es que muchas personas que participan en protestas sociales son involucradas en procesos penales por parte de la Policía y, eventualmente, de la Fiscalía, con el fin de generar un efecto disuasivo que inhiba a otras personas de manifestarse y para producir impactos mediáticos, pero que en realidad estos procesos no tienen ningún tipo de solidez probatoria y terminan siendo desestimados y rechazados por jueces y fiscales.

La gráfica 7 confirmaría esta hipótesis, pues más del 70 % de las noticias criminales que recibió la Fiscalía por los delitos de asonada, obstrucción de vías públicas y perturbación en servicio de transporte entre los años 2012 y 2016 estaban en la etapa de indagación. Esta etapa inicia cuando la Fiscalía General de la Nación recibe una noticia criminal de oficio o a través de denuncia, petición especial, querrela o cualquier otro medio idóneo (arts. 66 y 200 del Código de Procedimiento Penal). Concretamente, en esta fase “la Fiscalía entra a determinar la existencia del hecho delictivo y las circunstancias en que se presentó, así como también la identificación de los autores o partícipes”.⁷ Es decir que “el fin de la ‘indagación’ a cargo de la Fiscalía, y de las autoridades de policía judicial, es

7 Corte Constitucional. Sentencia C-025 de 2009.

GRÁFICA 7

Noticias criminales y etapas procesales



FUENTE: elaboración propia con base en datos del SPOA reportados en el Sistema de Estadísticas en Justicia del Ministerio de Justicia.

NOTA: la información de 2016 es con corte al 4 de octubre de 2016.

definir los contornos jurídicos de la conducta delictiva que va a ser objeto de investigación y juicio, mediante la realización de actividades y diligencias previas, técnicas y científicas”⁸.

La base de datos del Ministerio de Justicia utilizada para este estudio no explica qué se entiende por querellable como etapa del proceso penal. Tampoco aclara si la foto de la etapa en la que estaban las noticias criminales en su inventario cada año es tomada al inicio, al final o en otro momento de cada año. Pese a estas restricciones, la gráfica 7 revela que un porcentaje muy pequeño de noticias criminales avanzó a la etapa de investigación entre los años 2012 y 2016.

Igualmente, los casos que avanzan hasta la etapa de juicio o de ejecución de penas son mínimos en términos relativos. En este contexto,

8 *Ibid.*

es claro que el cuello de botella de los procesos penales por los delitos de asonada, obstrucción de vías públicas y perturbación en servicio de transporte es la etapa de indagación. Una posible conclusión es que, dado que los fiscales no cuentan con suficientes elementos materiales probatorios o evidencia física para inferir razonablemente que el investigado es autor o partícipe del delito que se investiga, se abstienen de formular imputación, pues estos son los requisitos para que ella proceda. Esto podría sugerir que la mayoría de noticias criminales que llegan a la Fiscalía por los delitos de asonada, obstrucción de vías públicas y perturbación en servicio de transporte son infundadas, pues rara vez avanzan hasta imputación, juicio y condena. Pero, claro, también hay otras posibles lecturas de este hallazgo, como que la evidencia probatoria ha sido de difícil recolección, que la carga laboral es grande y se están evacuando antes otros procesos con prelación, o que la Fiscalía les da otro tipo de salida que no requiere imputación.

Asimismo, la paralización de los procesos en la etapa de indagación también puede apuntar a una ineficacia general de la Fiscalía, más allá de si las noticias criminales son o no infundadas, pues dicha parálisis no es exclusiva de los delitos de asonada, obstrucción de vías públicas y perturbación en servicio de transporte. La Rota y Bernal (2014), con datos suministrados por la Fiscalía desde 2005 hasta mayo de 2012, construyen una lista de delitos paradigmáticos de distintos tipos de fenómenos criminales. Con base en esta lista, subrayan que “la tasa de imputación para la totalidad de casos que entraron a la Fiscalía es cercana al 8 %. Es decir, que en menos de una de cada diez noticias criminales la Fiscalía General de la Nación vinculó formalmente a un sospechoso” (p. 31). Pese a lo anterior, La Rota y Bernal encuentran que, si bien es cierto que algunos delitos tienen tasas altas de imputación, en ellos prevalece la flagrancia. Por ejemplo, “los delitos relacionados con el porte de estupefacientes o porte de armas tienen tasas de imputación del 37 y 43 % respectivamente. Para estos crímenes, la mayoría de noticias son la consecuencia directa de la flagrancia, dado que el delito es detectado por las autoridades en el momento en el que sorprenden a una persona portando estupefacientes o armas” (p. 31).

La Defensoría del Pueblo tiene la función de asumir la defensa pública penal de las personas que no pueden contratar a un abogado particular. Para los casos en los que la Defensoría representó judicialmente a alguna persona procesada penalmente por los delitos de asonada, perturbación en servicio de transporte u obstrucción de vías públicas, esta entidad tiene

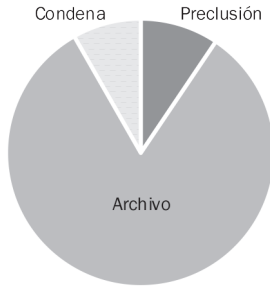
información sobre la manera en la que terminaron tales procesos judiciales en los años 2014, 2015 y 2016. Como se observa en las gráficas 8, 9 y 10, el archivo⁹ y la preclusión¹⁰ fueron las formas de terminación más prevalentes en dichos años por los tres delitos sumados. Asimismo, las condenas en cada uno de estos años fueron muy pocas. De los procesos que involucran alguno de los tres delitos estudiados que terminaron en el 2014, el 8 % finalizaron con una condena; en relación con los del 2015, también el 8 % terminaron con una condena; y para el 2016, lo mismo ocurrió en el 12 %. Este hallazgo corrobora que los procesos penales por los delitos de asonada, perturbación en servicio de transporte u obstrucción de vías públicas no tienen la vocación de terminar en condenas y que, por lo general, culminan anticipadamente por falta de méritos o motivos para continuar su trámite con alguna probabilidad de éxito, que son causales para archivar.¹¹ De suerte que, en términos generales, el derecho penal es instrumentalizado para disuadir a la población de protestar por el temor a que se le inicie un proceso jurisdiccional.

No obstante, estos resultados no son muy distintos del comportamiento de todos los delitos globalmente analizados. Entre el 2004 y el 2014, ... la regla general ha sido la preponderancia de salidas por causales de archivo, con una participación del 70 % en el total de las salidas, seguido, con considerable distancia, por la extinción de la acción penal con un 11 %, la conciliación con un 9 % y las sentencias con un 5 % del total de salidas. (Corporación Excelencia en la Justicia, 2015, p. 38)

-
- 9** Según el artículo 79 del Código de Procedimiento Penal, “cuando la Fiscalía tenga conocimiento de un hecho respecto del cual constate que no existen motivos o circunstancias fácticas que permitan su caracterización como delito, o indiquen su posible existencia como tal, dispondrá el archivo de la actuación”.
- 10** Según el artículo 331 del Código de Procedimiento Penal, el fiscal solicita la preclusión cuando no existe mérito para acusar.
- 11** Si bien es verdad que puede haber otras formas de terminación del proceso penal, como cuando se concede el principio de oportunidad, los datos a los que tuve acceso no tienen esta información. Sin embargo, asumiendo que la aplicación del principio de oportunidad en los casos de los tres delitos directamente relacionados con la protesta sigue la misma tendencia de todos los delitos en general, la inclusión de esta forma de terminación del proceso penal no debería distorsionar los resultados presentados acá, pues “los datos actualizados del SPOA a 2015 indican que solo el 0,06 % del total de las salidas de noticias criminales registradas en el sistema penal acusatorio fueron atribuidas a la aplicación de este principio” (Corporación Excelencia en la Justicia, 2015, p. 43).

GRÁFICA 8

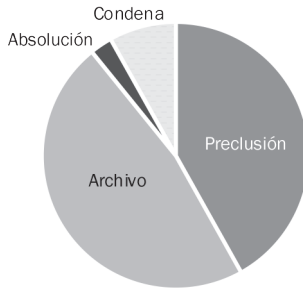
Forma de terminación de procesos penales de asonada, perturbación en servicio de transporte y obstrucción de vías públicas, 2014



FUENTE: elaboración propia con base en datos de la Dirección Nacional de Defensoría Pública de la Defensoría del Pueblo obtenidos a través de derecho de petición.

GRÁFICA 9

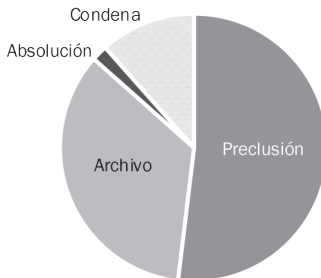
Forma de terminación de procesos penales de asonada, perturbación en servicio de transporte y obstrucción de vías públicas, 2015



FUENTE: elaboración propia con base en datos de la Dirección Nacional de Defensoría Pública de la Defensoría del Pueblo obtenidos a través de derecho de petición.

GRÁFICA 10

Forma de terminación de procesos penales de asonada, perturbación en servicio de transporte y obstrucción de vías públicas, 2016



FUENTE: elaboración propia con base en datos de la Dirección Nacional de Defensoría Pública de la Defensoría del Pueblo obtenidos a través de derecho de petición.

Personas pertenecientes a Marcha Patriótica y al Congreso de los Pueblos entrevistadas en el marco de este proyecto sostuvieron que, por lo general, los casos sí avanzan en el proceso penal hasta la etapa de juicio. “La mayoría de casos enredan a la gente. Cuando nosotros somos las víctimas, los casos no avanzan. Pero cuando son los poderosos los que denuncian, como las petroleras, los palmeros, etc., ahí los casos sí avanzan”, como me advirtió un miembro del Congreso de los Pueblos. En igual sentido, una persona de Marcha Patriótica entrevistada sostuvo que “el Estado es operante para judicializar campesinos, pero inoperante frente a los casos de quienes los matan”. Sin embargo, los casos que estas personas refieren en contra de personas que ejercen el derecho a la protesta social están relacionados con otros delitos diferentes a los acá examinados, como rebelión y violencia contra servidor público.

Sanciones penales y medidas de aseguramiento

De acuerdo con entrevistas realizadas a miembros de movimientos sociales, aunque ellos consideran que la judicialización penal de la protesta social es grande, el encarcelamiento no es tan común. Por ejemplo, alguien del Congreso de los Pueblos afirmaba que tienen muchas personas vinculadas a procesos judiciales, pero no reclusas en cárceles. De 180 miembros de esta organización judicializados tras la minga de 2016, cuatro estuvieron en cárceles, aunque al poco tiempo lograron su liberación. El análisis de los datos del Inpec sobre población carcelaria a su cargo por los tres delitos que se suelen asociar con la protesta confirma la información de las personas entrevistadas.

En efecto, datos del Inpec sobre las personas que ingresaron y salieron entre el 2010 y el 2015 de establecimientos de reclusión a su cargo evidencian que 53 personas, entre condenadas y sindicadas, lo hicieron por los delitos de asonada, perturbación en servicio de transporte y obstrucción de vías públicas. Esta cifra es mucho menor a la cantidad de noticias criminales por los mismos delitos que ingresaron a la Fiscalía: entre el 2012 y el 4 de octubre de 2016, la Fiscalía reportó 3.174 noticias criminales por estos tres delitos.

Otro hallazgo derivado de las cifras del Inpec es que las personas internadas en establecimientos de reclusión por los delitos de asonada, perturbación en servicio de transporte y obstrucción de vías públicas entre el 2010 y el 2015 son en su gran mayoría condenadas (85%), y solo una pequeña proporción son sindicadas (15%).

Las medidas de aseguramiento son disposiciones que autorizan preventivamente la privación o restricción de la libertad del imputado o acusado cuando esto sea necesario para evitar la obstrucción de la justicia, cuando el imputado sea un peligro para la sociedad o para la víctima, y cuando sea probable que este no comparezca al proceso (art. 308 del Código de Procedimiento Penal). Por regla general, las medidas de aseguramiento son solicitadas por la Fiscalía al juez de control de garantías, y pueden ser privativas y no privativas de la libertad. Las privativas de la libertad son la detención preventiva en establecimiento carcelario y la detención preventiva domiciliaria. El abanico de posibilidades de medidas de aseguramiento no privativas de la libertad es más amplio y va desde la obligación de someterse a un mecanismo de vigilancia electrónica hasta la prestación de caución, pasando por la prohibición de salir del país o de concurrir a determinadas reuniones o lugares, entre otras medidas (art. 307 del Código de Procedimiento Penal).

La información pública disponible en el Sistema de Estadísticas en Justicia del Ministerio de Justicia sobre medidas de aseguramiento es muy precaria, pues tiene datos de muy pocos departamentos, solo de algunos años y únicamente de medidas privativas de la libertad, pese a que algunos de estos delitos admiten medidas de aseguramiento no privativas de la libertad (art. 315 del Código de Procedimiento Penal). Aun así, la información es útil porque indica que la adopción de medidas de aseguramiento privativas de la libertad por los delitos de asonada; perturbación en servicio de transporte público, colectivo u oficial, y obstrucción de vías públicas que afecten el orden público es muy poco frecuente en relación con la cantidad de ingresos de noticias criminales por los mismos delitos (estas gráficas no se muestran). Por ejemplo, por obstrucción de vías públicas hay seis casos en el 2013 con medida de aseguramiento privativa de la libertad, y un caso en el 2015. Por perturbación en servicio público de transporte hay 11 casos en el 2013 con medida de aseguramiento. En el 2012, 2014, 2015 y 2016, los casos con medida de aseguramiento privativa de la libertad por este mismo delito nunca superan los dos. Con el delito de asonada ocurre algo semejante: en el 2012 y el 2013, que son los años con mayores medidas de aseguramiento, hay cinco casos.

CAPÍTULO 5

LA PROTESTA REGISTRADA POR LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Una de las principales características de un Estado democrático de derecho es la rendición de cuentas (*accountability*), pues todas las personas, incluyendo las que ostentan los más altos cargos públicos, están sometidas a la ley. Guillermo O'Donnel (2008, p. 38) distingue dos tipos de rendición de cuentas: la vertical y la horizontal. En primer lugar, la rendición de cuentas vertical es ejercida por la ciudadanía a través del voto. Este mecanismo permite que los ciudadanos controlen la gestión de los funcionarios elegidos popularmente, bien sea premiándolos o castigándolos, lo cual se evidencia cuando hay o no reelección de un funcionario o de su partido, o se le revoca o no su mandato. En segundo lugar, la rendición de cuentas horizontal se refiere a la existencia de agencias estatales que controlan a los funcionarios a través de instrumentos como la pérdida de investidura, el proceso penal, la sanción disciplinaria, la responsabilidad fiscal, la moción de censura, entre otros. Smulovitz y Peruzzotti (2000) introducen un tercer tipo de rendición de cuentas en el que la protesta social desempeña un papel central y que estos autores denominan societal. Este tipo de control sobre los servidores públicos funge como una alternativa vital en contextos en los que los controles verticales y horizontales son muy débiles.¹ La rendición de cuentas societal se centra en la acción de la

1 La posibilidad de la reelección presidencial, que en el 2004 se introdujo en Colombia en la Constitución de 1991 y que luego fue eliminada en el 2015, es una buena muestra de debilidad del control horizontal, pues la reelección le permitía al presidente incidir en más nombramientos de funcionarios públicos que la posibilidad de incidencia que tenía con una sola elección. Esto contribuía a que un presidente tuviera mayorías en ciertos

ciudadanía y de las organizaciones de la sociedad civil (p. 148), y consiste en publicitar y denunciar hechos incorrectos, lo que en muchos casos activa los mecanismos de control horizontal y pone ciertos hechos en la agenda pública (p. 152). Protestas sociales que dan lugar a imputaciones y juicios por asesinatos que habían permanecido sin solución, manifestaciones que desencadenan en la renuncia de algún funcionario, reportes de prensa que revelan casos de corrupción que terminan en condenas judiciales, campañas para monitorear elecciones, son algunos ejemplos de la rendición de cuentas societal (p. 147).

La efectividad de la protesta como control societal depende en buena parte de su exposición mediática. Como dicen Tilly y Tarrow (2015), con la difusión de los medios masivos de comunicación, “el público se expandió desde los barrios donde se podía presenciar solo la protesta que pasaba debajo de sus ventanas hasta un universo más amplio de ciudadanos que ya pueden ver la protesta en sus televisores”² (p. 16). Por este motivo, una prensa que informa detalladamente sobre los reclamos y las reivindicaciones de las protestas y sobre todas las protestas, sean pacíficas o violentas, le presta un mejor servicio al propósito de darle efectividad al control societal que una prensa que se concentra únicamente en los bloqueos de vías, en los desmanes y abusos.

Aunque el propósito de este texto no es hacer una revisión del registro mediático de las protestas, la literatura y la evidencia cualitativa recaudada en esta investigación sugieren que las manifestaciones públicas son mayoritariamente cubiertas cuando en ellas se presenta violencia. Es menos frecuente que la prensa informe sobre protestas que transcurren pacíficamente y cuya afectación a la cotidianidad de las demás personas es casi imperceptible (Rabinovich, 2011, pp. 21-22). Esto no tiene nada de extraño en una sociedad en la que la violencia vende. Como me enfatizó Pedro Vaca, experto en libertad de prensa, en una entrevista para esta investigación, “los medios producen contenidos que calan en la sociedad que los consume”.

En este escenario, los medios suelen reportar las protestas empleando vocablos como disturbios, bloqueos, desórdenes, vandalismo, violencia, etc. La información sobre las protestas pocas veces contiene detalles

órganos del Estado que estaban llamados a controlar a su gobierno. Al respecto, ver García Villegas y Revelo Rebolledo (2009).

2 Traducción propia.

acerca de las causas de su origen, los reclamos de los manifestantes y los movimientos sociales que hay detrás de ellas. Como dice César Rodríguez (2013) a propósito de los medios de comunicación, “habitados a comentar las intrigas del Poder, con mayúscula [...], olvidan que, en las democracias, la política también la hacen los protestantes, aunque su poder se escriba con minúscula”. En un sentido semejante, el periodista Omar Rincón (2013) denuncia que “para comprender el paro les tocaría investigar y, sobre todo, dejar de ser gobiernistas y ponerse en los zapatos del otro para comprender sus razones. Y eso no les gusta: ellos prefieren foto y viaje con la fuente oficial, a la paciencia y escucha de las otras culturas”. De esta forma, los medios de comunicación voluntaria o involuntariamente contribuyen a la estigmatización de la protesta social al mostrarla como violenta, lo que termina siendo una forma más de contener y desincentivar esta modalidad de participación política.

Lo más grave de que los medios asocien la protesta con violencia es que ellos tienen poder de influencia en la audiencia, la cual, como consecuencia, puede también empezar a asociar la protesta con violencia y a estigmatizar a todos los manifestantes, así sean pacíficos. A pesar de lo complejo que es evaluar esto, pues las correlaciones pueden ser espurias por las altas posibilidades de que sean causadas por una tercera variable escondida, algunas investigaciones sugieren que, en efecto, los medios de comunicación influyen en las actitudes del público. Por ejemplo, Reeves y De Vries (2016), utilizando un modelo cuasiexperimental, descubren que las protestas, los disturbios y saqueos que tuvieron lugar en el Reino Unido en 2011 como consecuencia del asesinato de Mark Duggan por parte de la Policía modificaron las opiniones de las personas que leen prensa escrita respecto de las medidas asistencialistas y los programas sociales que entrega el Estado, dado que algunos artículos en los medios de comunicación relacionaron a los manifestantes con los beneficiarios de dichos programas sociales. Estos investigadores encuentran que antes de las protestas y los disturbios no había diferencias significativas en las opiniones de los lectores de prensa escrita en relación con los no lectores sobre las personas que reciben beneficios sociales, pero que, después de los hechos, las opiniones de los lectores tendieron a ser más negativas que las de los no lectores (p. 291). En otro estudio cuasiexperimental, DellaVigna y Kaplan (2007) observan que el hecho de que el canal de orientación política de derecha Fox News se empezara a transmitir en ciudades de Estados Unidos entre 1996 y 2000 aumentó el voto a favor del Partido Republicano

Lo bueno es que nos visibilizan, pero al mismo tiempo nos estigmatizan

Los medios funcionan con un formato. Los patrones son quienes dicen qué se publica y qué no. La mayoría de publicaciones son en contra de nosotros. Lo bueno es que nos visibilizan, pero al mismo tiempo nos estigmatizan. En cambio, los medios internacionales son más reales en lo que nosotros planteamos y en nuestras exigencias. Telesur, por ejemplo, cubrió todo el proceso de la minga de 2008. Reuters estuvo todo el tiempo. Ellos se portaron muy bien porque no tienen la camisa de fuerza de los dueños de los medios de acá. Fíjese, si no fuera por los medios internacionales, no hubiéramos podido denunciar que el Gobierno sí nos estaba atacando en el 2008. La noticia del policía que nos está disparando nunca salió en los medios nacionales. Pero en CNN en Estados Unidos sí salió y por eso el expresidente Álvaro Uribe se tuvo que retractar de lo que había dicho antes, de que la Policía no utilizaba armas de fuego en las protestas. Los medios de acá siempre tapan la realidad. De las declaraciones nuestras que transmiten, solo toman lo que les interesa. Esos berracos vienen a tomar nota de si los indios tienen o no papas bombas, fusiles y ese tipo de elementos. Por eso a Caracol lo cascaron ahí en Corinto.

Entrevista con Feliciano Valencia, líder indígena nasa, 18 de abril de 2017.

en dichas ciudades en las elecciones presidenciales del 2000 con respecto a las elecciones de 1996.

Davenport (2010, p. 7) defiende la idea de que el cubrimiento de las noticias relacionadas con protestas es asimétrico y que la prensa cubre unos eventos y otros no. Desde su perspectiva, los medios de comunicación, por diversas razones, se concentran en los eventos más largos temporalmente, más próximos geográficamente, más violentos y más raros o exóticos. Si a esto se agrega que “los medios solo cuentan el desorden porque eso les da *rating* y despolitiza”, como lo documenta Omar Rincón (2013), cobra sentido la afirmación de un funcionario de la Personería de Bogotá quien, al preguntarle sobre el papel de los medios en las protestas, me dijo: “cuando nosotros estamos acompañando protestas, los periodistas nos preguntan, ‘¿a qué horas se arma el mierdero? Pedaléelo, pedaléelo’”.

Asimismo, el Estado se puede beneficiar de alguna manera del cubrimiento de la contención policial de las protestas, la cual hace parte del reportaje de la violencia que es una de las cosas que más suele atraer a los medios. El cubrimiento informativo de los reclamos de los manifestantes no captura mucha audiencia para los medios, y para el Estado significa aumentar una percepción en la opinión pública de desviación, inestabilidad,

debilidad y desorden, que no le conviene.³ Al contrario, el cubrimiento de la contención policial les significa a los medios de comunicación audiencia y al Estado percepción ciudadana favorable de control, estabilidad, fortaleza, decisión y orden (pp. 10-11). Si esto es cierto, los intereses de los medios estimularían al Estado a contener dura y violentamente la protesta social. Y para que esta respuesta estatal parezca proporcional, parte del libreto consiste en acusar a los manifestantes de estar infiltrados por grupos armados ilegales, lo cual puede ser cierto en algunos casos,⁴ pero también falso en otros. Independientemente de la veracidad o falsedad de esta acusación, el señalamiento de estar infiltrados activa inmediatamente, con una buena dosis de impunidad social, todas las modalidades de contención estatal que se han analizado en este texto, sean ellas justificadas o no (Rozo, 2013, pp. 39-40).

Los testimonios de varios policías entrevistados para este trabajo dan cuenta de esas aparentes y falsas infiltraciones de las protestas por grupos armados ilegales. Estos policías coincidieron en señalar que los indígenas

La connotación de la noticia cambia si hay o no disturbios

Hay procesos sociales que hay que reventar, entonces meten infiltrados para que la protesta reviente y para que haya choques. Recuerdo una protesta de los estudiantes en la que los infiltrados llevaban palos e iban azuzando a la gente para que se revotara. También filmaban a los estudiantes para provocarlos e incitarlos a la violencia. Lo que pasa es que la connotación de la noticia cambia si hay o no disturbios.

Entrevista con miembro del Grupo para el Acompañamiento en Escenarios de Posible Vulneración de Derechos (GAEPVD) de la Personería de Bogotá, 26 de julio de 2017.

- 3 Claro, no todos los medios prefieren cubrir la represión a cubrir el disenso y los motivos de la protesta. Esto depende mucho de la orientación política del medio, lo que hace que consulte más al Estado o a los manifestantes para buscar información (Davenport, 2010, pp. 68-69). También depende de la distancia física del medio con el lugar de la protesta. Es esperable que los medios locales tengan un acceso superior a la información y mejores posibilidades de entender el conflicto (pp. 69-70). Dada esta situación, los medios alejados del lugar tienen menos oportunidades de entender el conflicto y se concentran en reportar la violencia y la represión.
- 4 Lemaitre (2009, p. 70) cuenta que en los primeros años del gobierno de Virgilio Barco aumentó la protesta campesina, y que la guerrilla aprendió a utilizar estas manifestaciones para reclutar, movilizar y extender su influencia.

Los actores armados ilegales no nos han hecho ofertas para financiarnos

¿Cómo financiamos las marchas? Ahorramos dinero, sembramos comida, trabajamos con la gente los temas. La gente no sale sin explicación previa de para qué es que vamos a marchar. Después preparamos toda la logística y eso requiere organizar grupos de trabajo que se encarguen de la comida, la salud, la medicina, la gestión, la cocina... Eso lo preparamos con todas las de la ley. Y empezamos a hablar con los transportadores que son comuneros indígenas y les decimos que necesitamos los vehículos, que nosotros ponemos la gasolina, que les damos para los parqueaderos. Después, cuando llega la hora de salir, todo funciona como un relojito. La gente se sube a las chivas con todo. En fin, la mayoría lo financian las comunidades. Algunas organizaciones sociales en otros países también hacen colectas y nos ayudan. Antes de la minga de 2008, yo hice una gira internacional por Europa y ahí también conseguí financiación. Además, hacemos bazares, fiestas y otras actividades que la gente apoya, que compra las artesanías que llevamos, en fin. Con eso financiamos una parte. El otro lado son los recursos que va generando la misma comunidad. Fincas, tenemos ganado, hay siembras, cultivos de café y todo eso va a un fondo de carácter comunitario.

Los actores armados ilegales, que yo sepa, no nos han hecho ofertas para financiarnos. Entonces no hemos conversado con ellos de eso nunca. Porque, primero, cuando uno recibe también se compromete. Nosotros queremos ser lo más autónomos posible. Segundo, porque nos meteríamos en un problema. Sería emproblemarnos sin razón.

Entrevista con Feliciano Valencia, líder indígena nasa, 18 de abril de 2017.

tienen formación subversiva por las FARC. Al insistirles sobre esta acusación de entrenamiento subversivo, me dijeron con un tono que me pareció prejuicioso que “un indio no aprende de la nada a manejar explosivos. Un indígena no conoce eso de la noche a la mañana. ¿Un indígena de dónde va a sacar explosivos? Ellos dicen que los infiltran y así se hacen ver como víctimas. Hay frentes guerrilleros que su componente son indígenas”.

Este cubrimiento sesgado de la protesta crea también unos incentivos perversos en los manifestantes que, eventualmente, los pueden inclinar hacia comportamientos violentos. Si las personas que protestan saben que la prensa no reporta las manifestaciones pacíficas y que no afectan gravemente a terceros, los alicientes para ser violentos e incomodar profundamente a terceros se incrementan, máxime si el Estado le presta mayor atención a las protestas que están en el radar de la opinión pública:

Un aspecto central del debate público mediático es la función de *agenda setting* de los medios, según la cual los medios de comunicación tendrían un rol protagónico en la definición e intensidad de los temas de discusión de una sociedad determinada. En otras palabras, los medios no nos dicen qué pensar, pero sí nos dicen sobre qué pensar. (Rabinovich, 2011, p. 20)

En estas circunstancias, los excesos, abusos y violencias en la protesta social pueden encontrar una explicación en este debate sobre el deseo estratégico de los manifestantes de figurar en la prensa y en el papel de los medios de comunicación. Con un agravante y es que se produce un círculo vicioso. Entre más violentas son las protestas, mayor cubrimiento mediático logran. A medida que dicha violencia de las protestas aumenta, el control del Estado que se dispara reactivamente también se incrementa, lo que termina por impactar negativamente la percepción de legitimidad social de la protesta.

Esta percepción se ve agravada cuando los medios de comunicación informan sobre el inicio de procesos penales en contra de manifestantes. El problema de esta información es que muchas veces los manifestantes procesados penalmente son absueltos o los procesos terminan a su favor, lo que es ignorado por la información periodística y conduce a que la audiencia quede con la idea de que quienes protestan son delincuentes, al nunca enterarse que estos procesos se paralizan en la etapa de investigación o que se terminan de manera anticipada por falta de mérito, como de hecho ocurre, como se prueba cuantitativamente en el capítulo 4.

El caso del líder social Helivaneth Uribe es un buen ejemplo de esto. Al buscar en internet su nombre solo aparecen dos registros de medios de comunicación que informan sobre su libertad luego de haber demostrado

Judicializado por ser líder social

Durante el paro agrario de 2013 en el Catatumbo, muchos compañeros campesinos que protestaban fueron ultrajados por la Policía y por el Ejército. Incluso, hubo algunos que fueron judicializados arbitrariamente; solo por el hecho de ser líderes o por estar en medio de la movilización. Está, por ejemplo, el caso de Helivaneth Uribe, quien fue posteriormente absuelto por la justicia. Helivaneth es un integrante de la Guardia Indígena del Catatumbo y por eso fue capturado. El caso fue así. Los comerciantes del municipio de El Tarra se solidarizaron con los campesinos del paro agrario y cerraron el comercio. Justo ese día, la mamá de Helivaneth estaba muy enferma, entonces él tuvo que salir a buscar una farmacia para que le vendieran la droga que necesitaba su mamá. Cuando él le estaba pidiendo al señor de la farmacia que le abriera, que era una urgencia, soldados del Ejército se le acercaron a requisarlo y en la requisa le metieron balas y una granada. Lo acusaron porque supuestamente estaba presionando al señor de la farmacia para que cerrara y se uniera al paro. Pero en verdad lo que él estaba haciendo era rogando para que le vendieran una medicina. Por eso fue judicializado y estuvo privado de su libertad como dos años.

Entrevista con miembro de Marcha Patriótica, 7 de abril de 2017.

su inocencia. Se trata de Radio Macondo y de la Agencia de Noticias Nueva Colombia (Anncol). Aunque aparecen otros registros, estos no corresponden a medios de comunicación, sino a la revista *Noche y Niebla* del Cinep, a la Asociación Campesina del Catatumbo y a la Coordinación Nacional de Organizaciones Agrarias y Populares.

Legitimidad social de la protesta

Si los medios de comunicación influyen en las posturas que asume el público, el papel que juegan en la mayor o menor aceptación social de la protesta es fundamental. Pero ¿qué tanta legitimidad social tiene la protesta en Colombia? El Barómetro de las Américas puede dar algunas luces. Esta encuesta tiene una variable que indaga a los encuestados qué tanto aprueban el derecho a la protesta de quienes critican la forma de gobierno. Los resultados de esta pregunta están organizados en una escala de 1 a 10, en la que 1 significa que la persona encuestada desaprueba firmemente el derecho a la protesta de quienes critican la forma de gobierno y 10, que lo aprueba. Los resultados de la encuesta de 2014 del Barómetro de las Américas para Colombia muestran que el 7 % de los encuestados desaprueba firmemente este derecho, y que el 18 % lo aprueba firmemente. El resto de encuestados se encuentra en algún punto entre estos dos extremos.

Una manera de interpretar si estas cifras implican una aceptación social alta, media o baja de la protesta es comparándolas con los resultados de otros países que tienen democracias más sólidas. Pese a las debilidades de todos los indicadores, el índice *Rule of Law* tiene una aceptación importante en la medición de la vigencia del Estado de derecho. Los países que simultáneamente tienen el mejor puntaje global en este índice y que hacen parte de la encuesta del Barómetro de las Américas son Canadá y Estados Unidos (World Justice Project, 2016). En Canadá, el 2 % desaprueba firmemente el derecho a la protesta de quienes critican la forma de gobierno y el 32 % lo aprueba firmemente. En Estados Unidos, por su parte, el 1 % desaprueba firmemente este derecho, mientras que el 49 % lo aprueba firmemente.

Bajo este parámetro, Colombia parece tener niveles bajos de aceptación social de la protesta, pues, si bien un porcentaje ligeramente mayor al de estos dos países desaprueba firmemente el derecho a la protesta de quienes critican la forma de gobierno, es bastante significativa la diferencia de la aprobación firme de este derecho, es decir que en Colombia un porcentaje considerablemente menor de personas encuestadas aprueba

firmemente el derecho a la protesta en comparación con Canadá y Estados Unidos. Con Canadá, la diferencia alcanza 14 puntos porcentuales, en tanto que, con Estados Unidos, esta diferencia llega a los 31 puntos porcentuales. De allí que, comparativamente, la sociedad colombiana puede ser vista como poco tolerante en relación con la protesta social, lo cual podría deberse, al menos en parte, a los medios de comunicación y a su manera de cubrir estos eventos.

Libertad de expresión y libertad de prensa frente al derecho a la protesta

Aunque la manera problemática en la que los medios de comunicación cubren la protesta podría tener el efecto de estigmatizarla y por esa vía desalentarla, la libertad de expresión y la libertad de prensa protegen esas maneras de informar. Coincido con Pedro Vaca en que la libertad de expresión admite que los medios decidan qué cubren y cómo lo cubren, siempre y cuando no digan mentiras. Obviamente esto no plantearía dificultades si el ecosistema mediático fuese plural y diverso (Rabinovich, 2011, p. 21), de suerte que las protestas se cubrieran desde todos los ángulos. Pero este no es el caso de Colombia, país en el que “hay pocos medios comerciales y sin interés en la razón de las protestas”, como me señaló Vaca. Así que la contención mediática de la protesta social es reprochable desde el plano ético, pero no desde la libertad de expresión y desde la libertad de prensa.

Para Fiss (1986), la libertad de expresión enriquece el debate público, por eso este derecho tiene una dimensión colectiva. Su propósito no solo es individual y egoísta porque él contribuye a la preservación de la democracia que es un bien público. Por ejemplo, el Estado permite que las personas se expresen libremente para que otros puedan votar de manera informada y conscientes de todas las opiniones (pp. 1409-1410). Pero la situación cambia cuando se pasa de la tradicional libertad de expresión, que protege al orador de la esquina de una calle, a la sociedad moderna en la que el foro ya no es la calle sino, digamos, los canales de televisión RCN o Caracol. En estas circunstancias, se produce una tensión entre la libertad de prensa y la necesidad de enriquecer el debate público con diferentes opiniones. La libertad de prensa podría entonces cerrar espacios a ciertas expresiones y, en consecuencia, empobrecer el debate público. Los medios de comunicación están entonces en un punto medio entre ser un actor privado y ser un actor público porque de ellos depende en buena parte que la aspiración democrática se concrete (p. 1414). Esa hibridez

de los medios les impide actuar como censores, de la misma forma que la censura se le reprocharía al Estado. Pero esta hibridez también impide obligarlos a cubrir todo porque no son un actor público, luego la solución es predicar de ellos una responsabilidad social cualificada.

En este contexto, debe hacerse a los medios un llamado vigoroso a la autorregulación y recordarles la función social vital que cumplen en una democracia. Con esto se esperaría que no solo cubran las protestas violentas, sino también las pacíficas. Igualmente, se esperaría que sus reportes incluyan los reclamos, las opiniones, las reivindicaciones, etc., que se hacen en las protestas, pues justamente ese contenido es el que enriquece el debate público y no la información de que determinada calle está bloqueada.

Dado que el simple llamado a la autorregulación puede resultar ingenuo, debe acompañarse de incentivos. Según Vaca, con frecuencia los periodistas se sienten atraídos por los premios y reconocimientos. Si esto es así, premiar el cubrimiento de la protesta social más allá de la violencia que allí pueda ocurrir puede tener el efecto de lograr una mejor información sobre las manifestaciones públicas. Esto fue justo lo que se logró con el Premio Roche de Periodismo en Salud que ha incentivado la información sobre este tema. Otra alternativa es reconocer beneficios tributarios o de otro tipo a los medios de comunicación y a los periodistas que informen sobre las protestas que otros medios no reportan. Por ejemplo, el periodista que se gane el incentivo podría ser preferido en un concurso público de méritos cuando haya empate en el puntaje con otro candidato.

Paralelamente, una especie de *ombudsman* que monitoree el trabajo de los medios en el marco de protestas sociales, señalando y avergonzando a los que cubren estos eventos sesgadamente, tiene ventajas. Con ello podría mejorarse la calidad de los medios de comunicación y hacer que la sociedad se interese y exija dicha calidad mediática, como lo defendió Pedro Vaca en la entrevista realizada.

Por otra parte, el déficit de pluralidad mediática debe remediarse a través de los medios públicos, los cuales deben cubrir lo que no cubren y lo que no quieren cubrir los medios comerciales, como propuso Pedro Vaca en la entrevista. Así que los medios públicos son los llamados a informar sobre las razones que invocan los manifestantes para protestar, y a cubrir las manifestaciones pacíficas, si esta tarea no la cumplen satisfactoriamente los medios privados.

CAPÍTULO 6

EXCESOS EN LA PROTESTA Y EN EL CONTROL POLICIAL

Hasta acá he descrito y analizado cuatro tipos de contención de la protesta social en Colombia: la normativa, la policial, la judicial y la mediática. También he recurrido a información cualitativa que demuestra que en cada una de estas dimensiones ha habido abusos en ciertos casos. Mi propósito en este capítulo es profundizar en los abusos que se pueden presentar en el control policial de la protesta. Por cuestiones metodológicas y limitaciones de los datos me concentro en esta dimensión de la contención de la protesta y examino información proveniente mayoritariamente de procesos disciplinarios. Este capítulo también aborda un elemento que algunas veces es olvidado en los análisis sobre protesta social en Colombia y que, en cierto sentido, es la contracara del abuso policial: los excesos en los que pueden incurrir algunos manifestantes durante el ejercicio de la protesta.

Limitaciones del ejercicio cuantitativo

Si bien los abusos en el control de la protesta pueden provenir de múltiples autoridades, como fiscales, jueces, alcaldes, etc., este capítulo se concentra en los abusos policiales y, específicamente, en los abusos de la Unidad de Escuadrones Móviles Antidisturbios (Esmad) de la Policía.¹ Una primera

1 “La Unidad de Escuadrones Móviles Antidisturbios tiene la misión de atender y controlar disturbios, multitudes, bloqueos y acompañamiento a desalojos de espacios públicos o privados, que se presenten en zona urbana o rural del territorio nacional, para el restablecimiento del ejercicio de los derechos y libertades públicas” (art. 10 de la Resolución 03595 del 5 de septiembre de 2014 del director general de la Policía Nacional, “por la cual se define la estructura orgánica interna, se determinan las funciones del Comando de Unidades Operativas Especiales [Cuope] y se dictan otras disposiciones”).

limitación es que la concentración en los agentes de esta unidad de la Policía en particular deja por fuera los abusos de otras autoridades y de otros miembros de la fuerza pública que, pese a no integrar el Esmad, también intervienen en protestas, como es el caso de las fuerzas militares y de los policías de fuerza disponible. Esta focalización en el Esmad se debe a que los datos sobre sus abusos son los que menos restricciones tienen al rastrearlos cuantitativamente, pues las bases de datos, por lo general, no contienen información detallada sobre los hechos que dan lugar a investigaciones y sanciones, así que es muy difícil saber si, por ejemplo, una eventual sanción en contra de un juez, quien cumple muchísimas funciones y juzga casos de muy variada naturaleza, es producto o no de un abuso cometido en contra de alguien que estaba siendo juzgado por su participación en una protesta. En contraste, la información sobre abusos policiales en el marco de protestas es ligeramente más fácil de encontrar en la medida en que la Policía tiene una unidad dedicada, entre otras funciones que no son muchas, a controlar las manifestaciones, de modo que hay más probabilidades de que una investigación o sanción en contra de un miembro del Esmad sea consecuencia de algún abuso cometido en contextos de protesta social que una investigación o sanción en contra de otra autoridad de las que cumplen alguna función en relación con la protesta. Pero, por supuesto, otra limitación de este ejercicio es que algunas de las investigaciones y sanciones contra agentes del Esmad podrían ser por hechos ocurridos en otros escenarios y no en protestas.

Paralelamente, el estudio de este capítulo recae sobre procesos disciplinarios en contra de agentes del Esmad y no sobre procesos penales, información a la que no es posible acceder, pues el sistema de información de la Fiscalía no permite utilizar la palabra Esmad como filtro o criterio de búsqueda.

Ahora, la presentación de datos cuantitativos sobre abusos policiales en escenarios de protesta no debe interpretarse como un sesgo en contra de la Policía. Por supuesto que soy consciente de que, en ocasiones, algunos manifestantes también cometen abusos, como lo constato de manera cualitativa en este trabajo, pero infortunadamente resulta imposible recabar esta información cuantitativamente, dado que el sistema de información de la Fiscalía no arroja datos sobre el contexto en el que se cometen los delitos. El único sistema de información que puede dar algunas pistas es el del Inpec. Esta entidad reporta que todas las personas, sin excepción, que estuvieron bajo su custodia entre el 2010 y el 2015 por los delitos de

Un compañero gritó, “papa, papa”

En el 2015 estábamos un día en un operativo en Mondomo, que es un corregimiento de Santander de Quilichao. Para esa época la gente que estaba protestando tenía la vía Panamericana bloqueada. Nosotros paramos una camioneta que venía saliendo del resguardo. Iban como cinco personas en esa camioneta, algunos menores de edad. En esa camioneta les encontramos pólvora, caucheras, canicas, tornillos, de todo. Eso es lo que ellos usan para agredirnos. Pues en ese mismo operativo estábamos atendiendo la protesta cuando un compañero gritó, “papa, papa”. Apenas yo fui a mirar, ya tenía la papa bomba encima. Ahí me explotó. A raíz de eso quedé con disminución auditiva y con una cosa que se llama tinnitus, que es como un pitico permanente en el oído, una cosa supremamente cansona. Además, tengo todavía tres esquirlas en la rodilla. En ese momento me dieron quince días de incapacidad. Lo peor es que esa papa no solo me lesionó a mí. Tres policías más quedaron lesionados por la misma papa.

Entrevista con policía del Esmad, 5 de julio de 2017

asonada; perturbación en servicio de transporte público, colectivo u oficial, o por obstrucción de vías públicas que afecten el orden público, los cuales suelen asociarse con la protesta social (capítulo 2) estaban siendo investigadas o castigadas por uno de estos delitos en concurso con otros, muchos de ellos graves, como terrorismo; homicidio; secuestro; violencia contra servidor público; rebelión; incendio; daño en bien ajeno; hurto; fabricación, tráfico y porte de armas; lesiones personales; perturbación de certamen democrático; sedición, entre muchos más. A la par, la Policía Nacional reporta que, entre el 18 de agosto y el 5 de septiembre de 2013, 91 agentes resultaron lesionados como consecuencia de los choques con los manifestantes en el paro agrario (Rozo, 2013, p. 39). Estos dos datos –el concurso de delitos y el número de policías lesionados– son indicativos de excesos en los que incurren los manifestantes, pero, desde un punto de vista cuantitativo, es lo máximo que se puede decir con la información disponible.

Abusos policiales

La evidencia prueba que algunos manifestantes, y no solo el Estado, pueden cometer abusos y recurrir a la violencia en el marco de las protestas sociales. La consecuencia negativa de estos abusos para el derecho a la protesta es que entre más violencia ejerzan los manifestantes, más justificada será la contención estatal. Davenport (2010, p. 79) afirma que todos los estudios cuantitativos de los últimos cuarenta años indican que existe

Nosotros nos agarramos con palos, machetes y piedras

Infortunadamente, y hay que reconocerlo, algunos comuneros indígenas, muy pocos, en el desespero y la rabia que produce la actitud del Gobierno, han utilizado papas bombas. Eso lo hemos discutido y se ha tomado la decisión de no utilizar esos elementos porque desvirtúan lo que nosotros planteamos y tenemos establecido. Entonces a quien los usa se le llama la atención. El otro asunto es que en nuestras movilizaciones nos acompañan estudiantes y ellos tienden a usar este tipo de artefactos. Nos ha tocado aclararles que no los usen porque nos meten en problemas.

Cuando hay el enfrentamiento, nosotros nos agarramos con palos, machetes y piedras. Pero nosotros de dónde vamos a fabricar uno de esos artefactos que muchas veces dicen que nosotros usamos. No tenemos de dónde. ¿Con qué lo manipulamos? No tenemos con qué. Mientras que ellos, los policías, sí tienen las pistolas y los fusiles.

El enfrentamiento es la pelea cuerpo a cuerpo. Eso es lo que nosotros entendemos. Aquí no es que pelee usted aquí y yo allá. Aquí son choques frontales.

Entrevista con Feliciano Valencia, líder indígena nasa, 18 de abril de 2017.

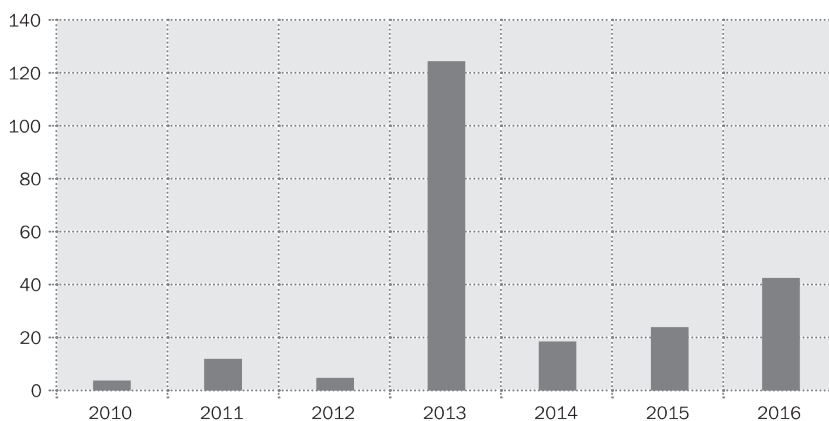
una relación directamente proporcional entre el mal comportamiento de los manifestantes y la severidad del comportamiento represivo del Estado. Esto fue justo lo que ocurrió en Estados Unidos a finales de los años sesenta cuando se formaron movimientos como el de las Panteras Negras, que estuvieron involucradas en actuaciones violentas para llamar la atención de la prensa. Lo que estos métodos violentos hicieron fue “darle una justificación a las élites políticas para enfrentar la política disruptiva con violencia estatal”² (Tilly y Tarrow, 2015, p. 55).

Pues bien, el uso de la fuerza por la Policía es susceptible de controles que verifiquen su proporcionalidad, legalidad y no arbitrariedad, y que castiguen los abusos y excesos. En efecto, los policías están sujetos a un régimen disciplinario especial previsto en la Ley 1015 de 2016, el cual radica la titularidad de la acción disciplinaria en los funcionarios de la Policía Nacional con atribución disciplinaria, sin perjuicio del poder preferente que tiene la Procuraduría General de la Nación (art. 1 de la Ley 1015 de 2006). En este sentido, un indicador del comportamiento y de los eventuales abusos que pueden cometer los policías del Esmad durante las protestas sociales son las investigaciones y los fallos disciplinarios en su contra.

2 Traducción propia.

GRÁFICA 11

Quejas en contra de agentes del Esmad en contextos de protesta



FUENTE: elaboración propia con base en datos de la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas de la Defensoría del Pueblo obtenidos a través de derechos de petición.

NOTA: la información del 2016 tiene corte al 20 de febrero de 2016.

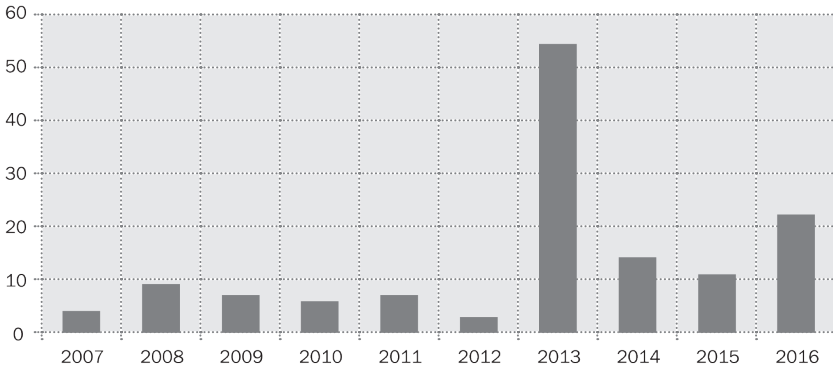
La Defensoría del Pueblo cuenta con información sobre quejas presentadas en contra del Esmad en escenarios de protesta. Estos datos señalan que entre 2010 y el 20 de febrero de 2016, el 2013 fue el año en el que más quejas se interpusieron; se interpusieron 125, lo que equivale al 54 % de todas las quejas radicadas en la Defensoría en dicho periodo de tiempo (gráfica 11). Sin embargo, los años de presentación de las quejas no necesariamente son los mismos en los que ocurrieron los hechos denunciados, pero la información disponible no permite saber la fecha de ocurrencia de los hechos.

Adicionalmente, la Defensoría ordena las quejas según el tipo de protesta en la cual se presentaron los hechos que las motivaron. En concordancia con esta información, por el paro agrario de 2013 se interpusieron 103 quejas en contra de policías del Esmad, es decir, el 82 % de todas las quejas presentadas ese año fueron a propósito de la actuación de la Policía en dicho paro.

Es posible que la Policía Nacional no tenga información sobre las quejas que recibe en contra de agentes del Esmad por exceso en sus funciones en el manejo de protestas sociales o que no tenga interés en hacerla pública, pues al solicitar estas cifras solo tuve acceso a los datos sobre apertura de procesos disciplinarios. Es decir que esta información no tiene en cuenta quejas que pueden presentarse, pero que no dan lugar a la apertura de una investigación porque en la indagación preliminar, o bien

GRÁFICA 12

Apertura de investigaciones disciplinarias en contra de agentes del Esmad por abuso de autoridad



FUENTE: elaboración propia con base en datos del Sijur de la Policía Nacional obtenidos a través de derecho de petición.

no se logra verificar la ocurrencia de la conducta y determinar si es constitutiva de falta disciplinaria, o se llega a la conclusión de que el servidor público ha actuado al amparo de una causal de exclusión de la responsabilidad (art. 150 de la Ley 734 de 2002).³ A pesar de esta limitación en los datos, la Policía reporta la apertura de 137 investigaciones disciplinarias en contra de agentes del Esmad por la conducta de abuso de autoridad entre los años 2007 y 2016 (gráfica 12). La apertura de estas investigaciones es producto no solo de quejas ciudadanas, sino también de actuaciones de oficio derivadas de informes o publicaciones en medios de comunicación, redes sociales o conocidas a través de cualquier otro canal. Lo que no es claro en estas cifras es si se trata de apertura de investigaciones disciplinarias por abusos de autoridad en medio de protestas sociales o si incluye también abusos en otros contextos.

Consistente con todos los datos que se han analizado en este texto, según los cuales el 2013 fue un año hito en la protesta social en Colombia, en este mismo año es en el que los funcionarios de la Policía Nacional con atribución disciplinaria iniciaron la mayor cantidad de investigaciones disciplinarias en términos relativos. A pesar de que estas investigaciones se pueden iniciar años después de que ocurrieron los hechos, es llamativa la coincidencia entre el año en que más se abrieron investigaciones disciplinarias

3 El artículo 58 de la Ley 1015 de 2006 remite a la Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único) en materia procedimental.

y el año en el que más protestas sociales se realizaron en Colombia en el periodo comprendido entre 1975 y 2013 (Cinep, 2014, p. 5).

Si bien la apertura de una investigación disciplinaria no debe terminar necesariamente con un fallo disciplinario, pues la solidez de las pruebas recaudadas puede aconsejar el archivo de la actuación y la no formulación de pliego de cargos (art. 161 de la Ley 734 de 2002), es sorprendente que durante diez años (entre 2007 y 2016), solo se hayan emitido 12 fallos por parte de los funcionarios de la Policía Nacional con atribución disciplinaria en casos que involucran a agentes del Esmad en abuso de autoridad.

Aunque resulta imposible contrastar esta cifra, la Policía informa que en diez años ha habido siete decisiones con responsabilidad (gráfica 13), es decir, menos de una por año. Si bien esto no es estrictamente comparable y corresponde a otro año diferente, en noticias de prensa solamente en Bogotá, desde enero a mayo de 2017, recuerdo al menos dos casos de abusos de autoridad de la Policía, no necesariamente del Esmad, en contextos de protestas sociales en los que hay videos y fotos que aparentemente los demuestran. Uno se presentó en las protestas antitaurinas en enero en donde un joven estudiante fue presuntamente impactado en la cara por el Esmad.⁴ Otro se presentó cuando un policía, en un acto evidentemente desproporcionado, activó gas lacrimógeno durante una protesta en la que personas con discapacidad manifestaban en contra de la decisión de recortar los beneficios que tenían en las tarifas del sistema de transporte masivo (El Espectador, 2017b). Debo aclarar que el policía que activó el gas no pertenecía a este escuadrón. Como me explicó un policía entrevistado, en algunas protestas, antes de que intervenga el Esmad, hay presencia de policías de vigilancia que manipulan las mismas armas utilizadas para controlar manifestaciones, que se llaman fuerza disponible y que portan uniforme verde y no negro, como el del Esmad. El problema de la fuerza disponible es que sus policías tienen menos preparación y rotan mucho. Por ello alguien de la Personería de Bogotá me decía que es preferible que las protestas sean controladas por el Esmad y no por fuerza disponible.

Este mismo patrón se repite en la Procuraduría General de la Nación, entidad que, entre el 2007 y 14 de marzo de 2017, admitió 150 quejas disciplinarias en contra de agentes del Esmad.⁵ En este periodo se profi-

4 Disponible en <http://www.noticiascrcn.com/nacional-bogota/policia-investigara-presunta-agresion-del-esmad-universitario-protestas-antitaurinas>

5 Cada queja puede tener a más de un policía implicado. No utilizo la información sobre número de implicados en la queja porque los datos no

GRÁFICA 13

Resultado de procesos en contra de agentes del Esmad por abuso de autoridad, 2007-2016



FUENTE: elaboración propia con base en datos del Sijur de la Policía Nacional obtenidos a través de derecho de petición.

rieron ocho decisiones absolutorias y dos decisiones condenatorias. Estas dos decisiones están relacionadas con el mismo evento: uso excesivo de la fuerza durante las protestas realizadas el 1 mayo de 2005 en Bogotá, en las que resultó muerto el estudiante de 15 años Nicolás Neira.

Si bien es muy difícil saber de manera general por qué los procesos disciplinarios no avanzan hasta la etapa de fallo, y por qué las decisiones sancionatorias son tan pocas, lo que merece ser investigado, acá exploro dos hipótesis. Una primera es que entre los policías hay cierto espíritu de cuerpo que conduce a la rendición de testimonios acomodados que esconden la verdad de los hechos con el fin de no agravar la situación de los policías investigados. En entrevista con Noticias Uno, un miembro del Esmad, aparentemente testigo directo de la muerte del joven estudiante Nicolás Neira, aseguró que su muerte se debió al disparo por parte del Esmad de una recalzada o proyectil artesanal. Las recalzadas, según dijo Noticias Uno que el miembro del Esmad había explicado, “son las cápsulas que quedan cuando se disparan los gases lacrimógenos y que luego son rellenas con pólvora, bolones, chaquiras y canicas”. De acuerdo con la declaración de este policía, “en el momento en el que dispara [un compañero suyo], pasó Nicolás [...]. En ese momento se dio cuenta el capitán Torrijos, que era el comandante de la sección de nosotros”. Este policía declaró ante la Fiscalía que él y sus compañeros habían recibido la orden de decir que Nicolás Neira había muerto al golpearse con un andén. En la entrevista con Noticias Uno señaló: “me dijeron, usted tiene que decir que

están completos. Algunas quejas no reportan el número de implicados.

estaba en la 17 con Séptima más o menos. Que no vio quién hizo esto. A otro le dijeron que usted tiene que decir que vio cuando él se resbaló y se pegó contra el bolardo”.⁶ Otro caso bastante conocido, aunque no relacionado con el Esmad, pero que también evidencia con claridad este espíritu de cuerpo que puede truncar las investigaciones, es el de la muerte de Diego Felipe Becerra, un joven grafitero que fue asesinado por un patrullero de la Policía en el 2011 en Bogotá. Con la ayuda de otros compañeros de la Policía, la escena del crimen se alteró para ponerle un arma al grafitero y hacer creer que el patrullero había actuado en defensa propia.⁷

Una segunda hipótesis de por qué tan pocos casos llegan a la etapa de fallo y en tan pocos se declara la responsabilidad de los policías involucrados es la falta de independencia de los funcionarios de la Policía Nacional con competencia disciplinaria. En efecto, la Comisión Consultiva de Alto Nivel para el Fortalecimiento Institucional de la Policía Nacional (2017), que fue creada con carácter transitorio por el Decreto 259 de 2016, conceptuó que el sistema de investigaciones disciplinarias de la Policía es problemático por depender de la línea de mando y, por ende, “no contar con todo el nivel de independencia que se requiere” (p. 98).

La ausencia de cifras de la Policía y de la Procuraduría sobre el número de quejas presentadas –diferente a admitidas– en contra de policías del Esmad dificulta probar la conjetura de acuerdo con la cual, ante la poca efectividad que demuestran las estadísticas del control interno disciplinario de la Policía Nacional y del control de la Procuraduría, los manifestantes prefieren no hacer nada cuando son víctimas de un abuso de autoridad.⁸ De hecho, hay evidencia de que este es el principal comportamiento de las personas cuando experimentan un conflicto, más que acudir a un tercero o intentar un acuerdo directo. Según la Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas de 2013, en dos de cada cinco conflictos las personas se abstienen de hacer algo para resolver sus disputas (La Rota *et al.*, 2014,

6 La entrevista de Noticias Uno está disponible en <https://canal1.com.co/noticias/nicolas-neira-murio-por-disparo-de-recalzada-expatrullero-del-esmad/>

7 Ver la historia sobre este asesinato en El Tiempo (2016, mayo 4).

8 Si bien es cierto que la Defensoría del Pueblo sí tiene datos sobre el número de quejas presentadas ante ella, dichas cifras no sirven para hacer este ejercicio, ya que la Defensoría no investiga ni sanciona; simplemente impulsa copias a las entidades competentes, según el caso (Policía, Procuraduría y Fiscalía), para que ellas realicen las investigaciones disciplinarias y penales a las que haya lugar.

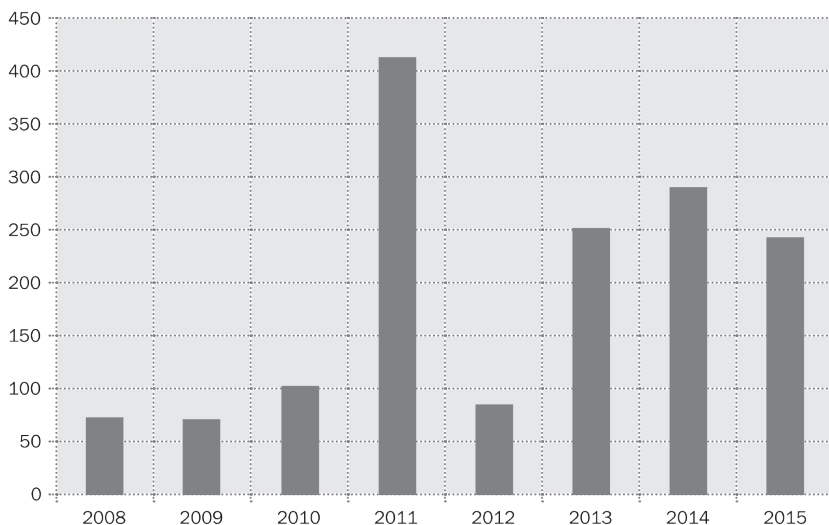
p. 89). Igualmente, esta encuesta permite ver la reacción de las personas dependiendo del tipo de conflicto. Por decisión metodológica, los tipos de conflictos por los que pregunta la encuesta fueron recodificados para el análisis. En esta recodificación, las agresiones de la Policía y de las fuerzas militares fueron agrupadas con daños y perjuicios ocasionados por el Estado, con el pago y cobro de los impuestos y con la negación en la obtención de documentos o en la realización de un trámite. En el 40 % de todos estos tipos de conflictos reunidos que tienen que ver con el Estado, la población general no hace nada para intentar resolverlos. Cuando se trata de población pobre la tendencia es muy similar: no hace nada en el 39 % de los conflictos relacionados con el Estado (p. 94).

Otra información que puede ser indicativa de abusos policiales es la proveniente del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF), institución que publica cifras para cada año sobre homicidio y violencia interpersonal. Además, en los casos en los que se identifica al presunto agresor, discrimina los datos en función de esta variable. Infortunadamente, esta variable no se ha mantenido constante en todos los informes de Medicina Legal. En algunos años los reportes cuantifican los homicidios y las violencias interpersonales presuntamente producidos por la Policía. En otros años la cuantificación no está desagregada a este nivel de detalle, pues añade los casos en los que el presunto agresor es un miembro de las fuerzas armadas o de la Policía. Para otros años se unen como variable de presunto agresor miembros de las fuerzas armadas, de la Policía, de policía judicial y de servicios de inteligencia. Naturalmente, esta forma de presentar los datos hace que los años en los que la información está agregada sean los que más homicidios y violencias interpersonales reporten, y que los años que muestran menos casos sean aquellos en los que la información está desagregada solo para miembros de la Policía⁹ (gráficas 14 y 15). Adicionalmente, en los años en los que la información está desagregada al nivel de Policía como presunto agresor es imposible saber si el agente de policía que causó el homicidio o la violencia pertenece o no al Esmad. Otra aclaración que debe tenerse en cuenta al leer estos datos es que la información sobre violencia interpersonal se basa en

9 La información de homicidios de los años 2008, 2009, 2010 y 2012 que muestro está desagregada al nivel de miembro de la Policía como presunto agresor, sin sumarle miembros de la fuerza pública, policía judicial y servicios de inteligencia. Lo propio sucede con la información de violencia interpersonal de los años 2008 y 2009.

GRÁFICA 14

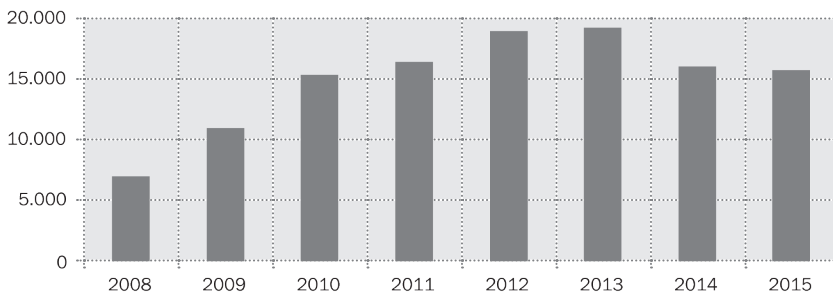
Homicidios en los que el presunto agresor es la Policía



FUENTE: elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2008, p. 34; 2009, p. 37; 2010, p. 31; 2011, p. 76; 2012, p. 128; 2013, p. 85; 2014, p. 101; 2015, p. 83).

GRÁFICA 15

Violencia interpersonal en el que el presunto agresor es la Policía



FUENTE: elaboración propia con base en datos del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2008, p. 73; 2009, p. 83; 2010, p. 63; 2011, p. 110; 2012, p. 162; 2013, p. 294; 2014, p. 141; 2015, p. 139).

denuncias. Es decir, que el aumento o la disminución de la cifra puede deberse al aumento o la disminución de las denuncias y no al aumento o la disminución real de los hechos.

Una observación final que hay que hacer es que estas estadísticas no permiten conocer el contexto en el que se produjeron los homicidios o las violencias interpersonales, lo que impide medir cuantitativamente los

causados por el Ejército en contextos de protestas sociales, lo que sería muy útil porque en Colombia no solo la Policía, sino también el Ejército, controla y contiene la protesta social. Desde una perspectiva constitucional, esta situación carece de sustento. Mientras la Policía es la encargada de la seguridad y la preservación del orden público (art. 218 de la Constitución)¹⁰, el Ejército tiene “como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional” (art. 217 de la Constitución). En otras palabras, el Ejército es un cuerpo diseñado para la guerra y para lidiar con enemigos, no con ciudadanos. O como lo expresa la Corte Constitucional en la Sentencia C-453 de 1994,¹¹ al exponer la relevancia de la separación entre lo civil y lo militar,

... la enorme capacidad destructiva del poder militar y su connotación invasiva o defensiva de territorios o instituciones, hace de este un poder inadecuado para el manejo de la seguridad cotidiana del ciudadano. El poder policivo, en cambio, dado su carácter meramente preventivo y la relativa debilidad de su poder bélico, se encuentra en mejores condiciones para proteger la libertad ciudadana.

De allí que la intervención del Ejército en protestas sociales no se adecue a su naturaleza, lo que, por tanto, puede aumentar el riesgo de

10 En la Sentencia C-110 de 2000, al revisar la constitucionalidad del artículo 204 del Decreto 1355 de 1970, que facultaba a la Policía para exigir promesa de residir en otra zona o barrio a quien fomentara o protagonizara escándalos o riñas, la Corte Constitucional precisa que la misión de la Policía es “el mantenimiento de unas condiciones mínimas de tranquilidad, seguridad, salubridad y moralidad públicas que hagan posible la convivencia pacífica y el normal desarrollo de las actividades sociales”.

11 En esta sentencia la Corte Constitucional encuentra ajustado a la Constitución que la Policía Nacional dependa del Ministerio de Defensa, así este esté encargado de la defensa y la Policía esté a cargo del control de la seguridad ciudadana. Tras revisar los debates y las discusiones en la Asamblea Nacional Constituyente, la Corte concluye que el constituyente no tuvo la intención de definir la incorporación de la Policía Nacional a un determinado ministerio y que le dejó la decisión de este asunto al legislador. No obstante, la Corte fue enfática en lo problemática que es esta decisión legislativa: “la realización del propósito constitucional encaminado a la conformación de un cuerpo de policía cercano a las libertades ciudadanas y alejado de la guerra, puede encontrar mayores dificultades en la decisión del legislador de incorporar el cuerpo de policía al Ministerio de Defensa. Sin embargo, esta dificultad teórica, proveniente de una opción legal legítima, no permite, por sí sola declarar la inexecutable de la norma legal”.

ocasionar muertes y lesiones. Aun así, antes de ser declarado inexecutable por la Corte Constitucional por no haber sido aprobado como ley estatutaria, el artículo 56 del Código de Policía autorizaba a las fuerzas militares para intervenir “en el desarrollo de operativos de control, contención o garantía de la realización de las movilizaciones sociales terrestres”.

En la gráfica 14 se observa que el 2011 fue el año en el que más homicidios ocurrieron en los que el presunto agresor fue un miembro de la Policía. Si bien este dato difiere de los demás recogidos en este texto en los que el 2013 suele ser el año pico, esta información de Medicina Legal, repito, no desagrega las cifras teniendo en cuenta el contexto en el que los hechos ocurrieron.

Por el contrario, en la gráfica 15 sí resalta el año 2013 que, de acuerdo con los datos examinados en este texto, casi siempre sobresale en todas las estadísticas. Al revisar la información de Medicina Legal para este año se observa que 19.312 lesiones aparentemente fueron producidas por miembros de las fuerzas armadas, Policía, policía judicial y servicios de inteligencia (Instituto Nacional de Medicina Legal, 2013, p. 294). Esto es, 23 % más agresiones que las registradas en el 2015, que fue el año con menos violaciones interpersonales en las que la variable del presunto agresor fue la misma: miembros de las fuerzas armadas, Policía, policía judicial y servicios de inteligencia. Estos números parecen profundizar la conclusión de que el manejo policial de la protesta social en el 2013 fue especialmente agresivo, lo que pudo conducir a ciertos abusos, tal como lo sugieren las estadísticas exhibidas.

Por último, el Cinep recoge información sobre violaciones de los derechos humanos y violencia política que nutre un banco de datos y cuyas estadísticas son publicadas periódicamente en la revista *Noche y Niebla*. En la edición de 2017 de esta revista, el Cinep (2017, p. 102) sistematiza las violaciones de los derechos humanos por persecución política, abuso de autoridad e intolerancia social de todo el año 2016. En la lista de presuntos responsables, la Policía Nacional ocupa el segundo lugar con 548 violaciones de los derechos humanos, solo superada por los paramilitares a quienes se les endilgan dos violaciones más de los derechos humanos, es decir, 550.

Esta cifra de arbitrariedades de la Policía alcanza un número aún más alto en el 2013 cuando llega a 828 casos de violaciones de los derechos humanos por persecución política, abuso de autoridad e intolerancia social (Cinep, 2014, p. 105). Si bien estas estadísticas no permiten

concluir si corresponden o no a violaciones de derechos humanos durante actos de protesta social, sorprendentemente el 2013 vuelve a destacarse, tal como sucede en varios de los hallazgos mostrados en esta investigación con respecto a la protesta social en dicho año.

La información expuesta no solo es muy preocupante, sino también paradójica desde el punto de vista de la naturaleza civil que tiene la Policía por mandato expreso de la Constitución. Teniendo en cuenta esta naturaleza civil, es difícil encontrar justificación para que, en el 2011, por ejemplo, haya habido 415 homicidios cuyos presuntos responsables fueran policías o para que, en el 2013, haya habido 19.312 casos de violencia interpersonal supuestamente atribuible a miembros de la Policía. Sin embargo, en Colombia se ha aceptado una creciente militarización de la Policía sin importar que la Constitución le asigne expresamente una naturaleza civil. Probablemente, esta militarización es un factor que ayude a entender las violencias y muertes que, al parecer, han provocado agentes de policía.

Aparentemente, esta militarización de la Policía ha sido una respuesta al conflicto armado interno y a la creciente violencia en el país que ha deformado la diferencia entre lo civil y lo militar, entre la seguridad y la defensa (Casas, 2005), tal como lo reconoce expresamente la Corte Constitucional en la citada Sentencia C-453 de 1994. Sin embargo, este argumento no es aceptable, en tanto que la principal fuente de violencia en Colombia no es el conflicto armado. Pese a las dificultades metodológicas de medir la violencia producida por el conflicto armado y la no producida por este, algunas investigaciones han intentado una aproximación en relación con el homicidio. Según el Instituto Nacional de Medicina Legal (2015, p. 83), la violencia sociopolítica asociada con el conflicto armado cobró el 9,94 % del total de homicidios en el 2015. Para el Grupo de Memoria Histórica (2013, p. 32), el conflicto ha generado una de cada tres muertes violentas, mientras que, según los cálculos de la Comisión de Estudios sobre la Violencia (1987),

... si se compara la proporción de muertos y heridos resultantes de acciones subversivas con la de los producidos por otros tipos de violencia, [...] el porcentaje de muertos como resultado de la subversión no pasó del 7,51 % en 1985, que fue el año tope. *Mucho más que la del monte, las violencias que nos están matando son las de la calle.* (p. 24)

En definitiva, empíricamente no hay razón para tener una policía tan militarizada: “Los tanques y los helicópteros de guerra son [...] bastante impotentes para neutralizar el maltrato infantil, el abuso conyugal, las riñas de cantina, las muertes por atracos o los ajustes de cuentas entre mafias” (Gallón, 2002, p. 263).

Como prueba de la militarización de la Policía, se suelen citar tres ejemplos. Primero, la dependencia de la Policía Nacional del Ministerio de Defensa (art. 10 de la Ley 62 de 1993), encargado esencialmente de la guerra y de los asuntos militares. Tan es así que, hasta antes de aprobada la Constitución de 1991, la titularidad del Ministerio siempre estuvo en cabeza de militares y nunca de civiles (Gallón, 2002, p. 248). Segundo, la extensión del fuero penal militar a los policías (art. 221 de la Constitución). Si los policías son civiles (art. 218 de la Constitución), deberían ser juzgados por civiles y no por militares.¹² Tercero, la aplicación en la práctica por parte de los policías del principio de obediencia debida (Casas, 2005), pese a estar constitucionalmente reservado solo para los militares (art. 91 de la Constitución). Las jerarquías en la Policía han dado lugar a relaciones de obediencia entre superiores e inferiores:

En Colombia estamos acostumbrados a ver una Policía militarizada, con oficiales y agentes que actúan sobre la base de lógicas castrenses. Esto implica una organización altamente jerarquizada, donde las relaciones están sujetas a los principios de subordinación y obediencia, más que al tipo de organización horizontal donde el agente se guía por su criterio profesional ante cada situación que se le va presentando. (Gutiérrez y Tobón, 2016)

Una prueba de esta jerarquización castrense en la Policía es que sus agentes llaman a sus superiores utilizando el nombre del cargo: comandante, general, etc. En otra investigación en la que participé conocí un

12 En la Sentencia C-444 de 1995, la Corte Constitucional declara la exequibilidad del artículo 114 del Decreto-Ley 041 de 1994 que, al igual que el artículo 221 de la Constitución, les reconoce fuero penal militar a los miembros de la Policía Nacional. Su razonamiento es que “existe una incongruencia de carácter constitucional entre la disposición que le asigna a la Policía Nacional naturaleza civil (art. 218 CN) y la que ordena que los delitos cometidos por sus miembros en servicio activo y por razón del mismo, sean de conocimiento de las cortes marciales o tribunales militares (art. 221 CN), pues, siendo coherentes, tal juzgamiento debería estar a cargo de autoridades civiles. Sin embargo, esta evidente anomalía no puede ser corregida por la Corte Constitucional”.

poco a la Policía de Villarreal, España, que es mucho más horizontal y los policías, en contraste con la Policía colombiana, llaman a sus superiores por el nombre sin referirse a su cargo.

La militarización de la Policía no es el único factor que podría sustentar el alto número de lesiones y homicidios presuntamente cometidos por sus miembros. Otro argumento en esta misma dirección son las armas y los elementos que utiliza la Policía para controlar protestas sociales (Lalinde, 2017; Feigenbaum, 2015). Así estas armas no estén prohibidas cuando se utilizan para reprimir disturbios, como se detalla en el capítulo 3, la experiencia ha mostrado que, en ocasiones, su manipulación ha desencadenado lesiones significativas y hasta muertes de manifestantes. La Defensoría del Pueblo, en respuesta a una petición, afirmó que, de las 232 quejas que recibió entre el 2010 y el 2016 por presuntas violaciones de los derechos humanos cometidas por miembros del Esmad en el marco de protestas sociales, “en 179 (77 %) se señala la vulneración del derecho a la integridad personal, describiendo en la narración de los hechos afectaciones por gas lacrimógeno, excesos en el uso de la fuerza y agresiones verbales”. Debe tenerse en cuenta que 179 es el número de quejas y que cada queja puede involucrar uno o varios afectados. Además, en respuesta a la petición mencionada, esta entidad señala que:

... como consecuencia del monitoreo que realizó la Defensoría del Pueblo durante las dos últimas grandes jornadas de protesta que vivió el país (la Minga Agraria, Étnica y Popular y el Paro Camionero de 2016), conoció sobre hechos donde se vulneraron los derechos a la vida y a la integridad personal (homicidios, lesiones personales) por presuntos miembros de la fuerza pública.

En el ámbito de estas dos protestas, la Defensoría reportó cuatro civiles fallecidos y 133 lesionados, heridos y agredidos.

Estos hechos pueden deberse a que los Policías no hacen un uso adecuado de las denominadas armas no letales, lo que eventualmente las convierte en letales. Esta hipótesis es ratificada en una entrevista a Noticias Uno por el miembro del Esmad que supuestamente fue testigo de la muerte del joven Nicolás Neira. Este policía confesó que “las recalzadas son rellenas con pólvora, bolones, chaquiras y canicas”.¹³ Otro testimo-

13 La entrevista de Noticias Uno está disponible en <https://canal1.com.co/noticias/nicolas-neira-murio-por-disparo-de-recalzada-expatruillero-del-esmad/>.

nio en este mismo sentido es el de un estudiante de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá, quien me aseguró que, después de las protestas en la Universidad en las que hay enfrentamientos con agentes del Esmad, se pueden encontrar en el suelo infinidad de canicas. Claro, lo que no se sabe es si las canicas están en el suelo después de ser utilizadas por este escuadrón o después de ser utilizadas por los manifestantes. Al contrastar con un policía estas acusaciones que apuntan a que miembros del Esmad recalzan con materiales prohibidos las vainillas que quedan después de lanzar los gases lacrimógenos, me dijo que, aparte del testimonio del expatrullero en el caso Neira, no existe ninguna otra prueba que lo corrobore. En su sentir, las declaraciones del expatrullero obedecen a un resentimiento con la institución, pues él “salió antes destituido de la Policía por cosas ilegales que había hecho”. Este mismo policía me aseguró que es técnicamente inviable que las recalzadas sean lanzadas con los fusiles del Esmad “porque hay posibilidades de que estallen por la pólvora. Está comprobado por parte de expertos que eso no se puede hacer, es muy riesgoso. La pólvora no es estable dentro de la escopeta. Si le estalla a la gente en la mano lanzándola, cómo será activándola con un fusil”. Esta información contrasta con una sentencia del Consejo de Estado que condena a la Policía Nacional por las lesiones sufridas por un ciudadano en el desarrollo de una protesta social. En dicha providencia, el Consejo de Estado sostiene que el demandante

... sufrió lesiones personales producidas por miembros del Esmad de la Policía Nacional, con un elemento propio de la actividad de la Policía, tal y como fue registrado en la historia clínica de urgencias y en el informe técnico de lesiones no fatales realizado por Medicina Legal el 29 de septiembre de 2005, en los

El Esmad nos combate con pólvora, metralla, puntillas y tornillos

En las refriegas que hemos tenido, el Esmad y la Policía utilizan machetes, palos, recalzadas que recargan con pólvora, metralla, puntillas y tornillos.

Nos combaten con eso. Son elementos no permitidos, pero los usan. Asimismo, utilizan papas bombas. Mejor dicho, la fuerza pública utiliza elementos no convencionales y no permitidos legalmente para dispersar la protesta. Por eso tenemos muertos, heridos, mutilados y una cantidad de lisiados. Todo eso lo tenemos documentado porque lo hemos denunciado ante la Fiscalía. Los muertos que hemos tenido en el norte del Cauca es por esquiras y balas de este tipo de artefactos.

Entrevista con Feliciano Valencia, líder indígena nasa, 18 de abril de 2017.

cuales se concluyó que su lesión se produjo por el impacto de un “tarro de gas lacrimógeno”.¹⁴

En este escenario, los policías podrían ser obligados a devolver las vainillas de los gases lacrimógenos lanzados. Esta política tiene como beneficio que la Policía no pueda recalzarlas y que los manifestantes no puedan recoger las vainillas olvidadas en el suelo y hacer lo mismo. Al probar esta propuesta con algunos policías, me hicieron dos objeciones. La primera es que los riesgos de que los policías se equivoquen y carguen las escopetas con las vainillas vacías son grandes, lo cual puede ser peligroso en momentos en que están siendo atacados. Esta objeción no me parece sólida, ya que los policías pueden tener dos compartimientos distintos para guardar en uno las vainillas cargadas y en el otro las vacías. Frente a esto, me respondieron que cargar dos maletines sobrecarga a los policías y que durante una operación lo ideal es estar lo más liviano posible. Puede ser cierto, pero esto no es insalvable. Se podría pensar, por ejemplo, en un policía que se dedique exclusivamente a recoger las vainillas vacías.

Una explicación adicional de tantas muertes y lesiones es que los policías encargados de controlar protestas portan ilegalmente armas de fuego, lo cual está documentado en una sentencia del Consejo de Estado en la que condena a la Policía Nacional en un caso de reparación directa por la muerte de un estudiante de la Universidad del Valle en el marco de una protesta social en el 2005. A partir de la valoración de las pruebas del proceso, el Consejo de Estado afirma que:

... varios de los policiales portaban armas de fuego y las utilizaron para amedrentar a los estudiantes que protestaban. Adicionalmente, se estableció, a partir de los testimonios de varios miembros del Esmad, que el día de los hechos no se les practicó requisa antes de salir a la operación antidisturbios, de lo cual puede inferirse que alguno o algunos de ellos pudiesen portar armas no autorizadas, máxime cuando los referidos informes de los hechos y varios de los testimonios que obran en el proceso dieron cuenta de esa circunstancia.¹⁵

Agrega el Consejo de Estado que no pudieron haber sido los compañeros de la víctima quienes dispararan contra él porque ninguna prueba

14 Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Expediente 54.046.

15 *Ibid.*

indicaba la presencia de armas de fuego distintas a las del Esmad. Una manera de contrarrestar este tipo de riesgos es que delegados de la Defensoría del Pueblo o de la Personería verifiquen, antes de que los policías acudan a atender un caso de protesta, que estos no porten elementos prohibidos, como me indicaron que se acostumbra en el Cauca y en Bogotá.

Finalmente, es probable que los abusos policiales que dan lugar a lesiones y homicidios también estén relacionados con las incorporaciones masivas de personal a la Policía Nacional que conducen al relajamiento de los criterios de selección y al recorte de los cursos de formación, lo cual obedece al reclamo recurrente de aumentar el pie de fuerza. Tal como lo pone de presente la Comisión Consultiva de Alto Nivel para el Fortalecimiento Institucional de la Policía Nacional (2017),

... aunque estos niveles de incorporación permitieron atender necesidades coyunturales del servicio, hoy se evidencia a través de algunas capturas e investigaciones por corrupción, las consecuencias de haber subestimado una adecuada preparación del personal incorporado y de alivianar los filtros necesarios para garantizar el ingreso de personal con las calidades y capacidades adecuadas. (p. 83)

Relacionado con esto, un funcionario de la Personería de Bogotá me manifestó en una entrevista que, en el pasado –porque aparentemente esto ha cambiado–, los abusos del Esmad tenían que ver con que las personas que salían de la escuela de la Policía eran muy jóvenes –entre 18 y 19 años– y se sentían muy valientes, y en que quienes llegaban a esta unidad “eran los más casposos y los castigados”. Según esta persona, hoy los policías que salen de primeros de la escuela escogen ser de este escuadrón, mientras que, anteriormente, “los del final, el ripio, los mandaban para el Esmad”. De ser cierto que ser parte del Esmad es o era un castigo por no haber tenido los mejores logros en la escuela de la Policía, puede tener sentido que se presenten algunos abusos como consecuencia de la falta de libre elección y de vocación.

Desconfianza recíproca entre policías y manifestantes

En un sentido muy definido, la desconfianza recíproca entre policías y manifestantes marca la dinámica de las protestas en Colombia. Los policías abusan porque creen que los manifestantes abusan y los manifestantes lo hacen porque creen que la Policía lo hace. Es como un juego de espejos que determina una desconfianza recíproca. Si una de las dos partes mirara

No esperábamos protestantes tan violentos ni fuerza pública tan violenta

Entre el 2006 y el 2008 hubo un incremento de denuncias por violación de derechos en protestas por parte de la fuerza pública. A raíz de esto, la personera tomó una decisión: hay que salir a la calle. Es difícil defender derechos desde el escritorio. Así nace el Grupo para el Acompañamiento en Escenarios de Posible Vulneración de Derechos (GAEPVD) de la Personería de Bogotá.

Lo que viene después es que, al principio, el Esmad toma muy mal nuestro acompañamiento a las protestas porque la fuerza pública no estaba acostumbrada a encontrarse al Ministerio Público en terreno. Para ellos es como si hubiéramos llegado los sapos. Entonces el Esmad reacciona violentamente para que no volvamos. De hecho, en el 2008 a mí me luxaron el hombro desde una tanqueta. Ellos sabían que yo era de la Personería porque tenía la chaqueta puesta y aun así ocurrió lo que ocurrió.

¿Qué nos encontramos? Un Esmad violento, fuerte en su accionar. Un Esmad que tenía la percepción de que hay que manejar la protesta social con fuerza. Pero por otro lado, también nos encontramos con que a ellos no los recibían con flores, sino con piedras, papas bombas y orines. Una vez, en una protesta que se estaba armando, el policía que manejaba el camión se metió por equivocación por donde no era y terminó donde estaban todos los estudiantes. Lo bajaron del camión y literalmente lo iban a matar. Gracias a nuestra intervención devolvieron al policía ileso y al camión. En otra marcha, los protestantes cogieron a un policía de inteligencia que estaba infiltrado y lo empetaron, lo cascaron y lo iban a colgar. Era un enfrentamiento muy violento de lado y lado. La gente tenía un imaginario de que el derecho a la protesta no tiene límites y que puede hacer lo que le dé la gana. Pero nosotros no esperábamos protestantes tan violentos ni fuerza pública tan violenta. Por ejemplo, en las últimas protestas en la plaza de toros, unos periodistas nos dijeron que supuestamente en un camión de la Policía le estaban pegando a alguien. Yo fui a revisar qué estaba pasando en el camión y en ese momento me metieron un ladrillazo en la cabeza. Quedé en el piso sin sentido. A otro compañero de la Defensoría, en una protesta de profesores en la Universidad Distrital, también le pegaron un ladrillazo. Mientras estaba en el piso inconsciente y botando sangre, le seguían tirando piedras.

Entonces empezamos a generar espacios de confianza. Al Esmad le decimos, “ustedes son legales, pero no legítimos”. A los protestantes les inculcamos que debajo de esos uniformes hay seres humanos. A ellos no les importa que un policía esté herido. Su respuesta siempre es, “pero es que es un perro del Esmad”. Entonces el Esmad se empezó a dar cuenta que la Personería apretaba a los protestantes. Y también los protestantes se empezaron a dar cuenta que la Personería apretaba a los policías. Hemos hecho retirar de algunos operativos a policías muy alebrestados, muy calientes. Nosotros les decimos, “es que no le puede responder al ciudadano las groserías que le digan”. Una vez en la Universidad Pedagógica un pelado le voltió una basurera a un policía y le escurrió toda la basura encima. Entonces el policía se agarró a pelear con el pelado y se armó una batalla campal. Incluso con nosotros también pasa. Nos dicen, “usted es un informante, sapo, haga su trabajo”. Entonces nos ha tocado sacar compañeros que también se calientan, cogerlos contra la pared y calmarlos. Con todo esto que pasa, hay un momento entonces en el que la violencia desdibuja el ejercicio de la protesta. Importa romper, destruir; no importa el fin de la protesta.

Entrevista con miembro del Grupo para el Acompañamiento en Escenarios de Posible Vulneración de Derechos (GAEPVD) de la Personería de Bogotá, 26 de julio de 2017.

con confianza a la otra, es esperable que se construyera una relación de confianza mutua y que la violencia en las protestas se redujera sustancialmente (García Villegas, 2017, p. 157).

Esta desconfianza recíproca permite inferir que la dinámica de la protesta en Colombia suele representar escenarios en los que hay un verdadero combate entre la Policía y los manifestantes, combate en el que cada persona se identifica con su grupo y percibe al contrario como un enemigo, no como un ciudadano (Cruz, 2015, p. 64). Por eso muchas veces un grupo ataca al bando que percibe como contrario por ese simple hecho; ni siquiera en respuesta a algún ataque previo. Así, la protesta social reproduce un poco la lógica schmittiana de amigo-enemigo, en la que, en último caso, se puede llegar hasta la aniquilación física del enemigo (Schmitt, 1932, p. 63).¹⁶ Esta relación amigo-enemigo, por lo demás, sirve de justificación interna a cada individuo, bien sea policía o manifestante, para lesionar, herir, utilizar armas prohibidas y hasta matar.

En Colombia, como se dijo, no solo la Policía atiende casos de protesta social, sino también, excepcionalmente, las fuerzas militares. En efecto, el artículo 56 del Código de Policía preveía que ellas “no podrán intervenir en el desarrollo de operativos de control, contención o garantía de la realización de las movilizaciones sociales terrestres, salvo los casos en los que excepcionalmente los autoriza la Constitución y la Ley”. En respuesta a una petición, el Ejército Nacional me informó que, por regla general, la Policía es la encargada del control de protestas y movilizaciones sociales, pero que

... si se solicita la participación del Ejército Nacional mediante la figura de asistencia militar, los comandantes de las unidades militares en el desarrollo del Proceso Militar de la Toma de Decisiones deben considerar relevantes las variables de la misión que comprendan las siguientes categorías de información: misión, *enemigo*, terreno y clima, tropas y apoyo disponible, tiempo disponible y condiciones civiles [...]; para determinar la participación de la unidad que en ese momento se encuentre disponible, que bien puede ser de Policía Militar u otra que se encuentre disponible, para ejecutar la operación militar *con su armamento de dotación*. (énfasis agregado)

16 Para Schmitt (1932, p. 56), la esencia de lo político es la distinción entre amigo y enemigo, así como en la moral es la distinción entre el bien y el mal; en la estética, entre lo bello y lo feo, y en la economía, entre lo rentable y lo no rentable.

Esta respuesta confirma que el Ejército considera a los manifestantes como enemigos en una guerra, a quienes hay que enfrentar con una lógica militar con sus fusiles de dotación. A propósito, un policía del Esmad entrevistado me señaló el riesgo que él ha advertido que esto conlleva, puesto que “uno se va calentando, entonces es un peligro que los militares tengan fusiles porque en cualquier momento los pueden disparar en medio de la calentura de una protesta, en la que las personas le lanzan a uno papas bombas con todo tipo de metralla y hasta le disparan con arma de fuego”. Así que el despliegue de fuerzas militares para atender situaciones durante protestas sociales es altamente inconveniente y debería ser reconsiderado.

La dinámica institucional y las fuerzas situacionales también tienen mucho que ver en que policías y manifestantes, en ocasiones, incurran en abusos. El solo hecho de ser policía o manifestante puede conducir a las personas a cometer arbitrariedades, como lo revela el famoso experimento de la cárcel de Stanford del psicólogo Philip Zimbardo (2007). La maldad no solo tiene lugar en espacios en los que las personas están llamadas a obedecer. Las fuerzas de la situación también inciden. Con esta idea, Zimbardo reclutó a varias personas perfectamente normales y aleatoriamente les asignó a unos el papel de guardias y a otros el de prisioneros y los internó en una prisión específicamente diseñada para este experimento. Al poco tiempo, y sin que hubiesen recibido ninguna instrucción de nadie, los guardias empezaron a tener comportamientos déspotas, autoritarios y abusivos. Tanto que el experimento tuvo que finalizar antes de lo planeado para evitar una catástrofe.

Antes como máximo nos tiraban bombas molotov

Ha habido disparos como respuesta a la agresión por armas de fuego. Es que hace unos años no nos lanzaban lo mismo que ahora ni utilizaban fusiles. Antes como máximo nos tiraban bombas molotov, que no le hacen ni cosquillas a una tanqueta. Ya incluso nos lanzan unos gases que los policías apenas los inhalan les da diarrea y vómito. Entonces ya aprendimos y nos toca llevar agua y sueros a los operativos. Los policías también saben que tienen que llevar su buena dosis de papel higiénico. Los indígenas que protestan también muchas veces salen armados con flechas, caucheras, queman carros, tiran rocas. Hay algo que hacen que nosotros llamamos *Angry Birds*, como el juego. Y es que cogen unas caucheras grandísimas que son sostenidas de lado y lado por dos indígenas y un tercero nos lanza rocas.

Entrevista con policía del Esmad, 5 de julio de 2017.

Incluso, uno podría ir más allá y suponer, con Ted Gurr (citado por Davenport, 2010, p. 84), que la arbitrariedad del Esmad es un recurso de autoconservación institucional. Si la Policía es arbitraria, hay más posibilidades de que los manifestantes en respuesta cometan abusos y estos abusos se vuelven una justificación a favor de la existencia del Esmad y de su fortalecimiento, por cuanto la sociedad difícilmente aceptaría que se elimine o se reduzca un cuerpo capaz de contener tales abusos.

¿Cómo lograr entonces romper con esta desconfianza recíproca? Una manera de hacerlo es institucionalizando las mesas de concertación entre los líderes de las protestas y las instituciones del Estado mencionadas en el capítulo 2. Estas mesas, que se realizan en el Cauca, tienen el propósito de que ambas partes se informen sobre temas logísticos: cuántos participantes habrá, de qué municipios vendrán, hasta cuándo se quedarán, por qué calles van a pasar, etc., y que lleguen a acuerdos en temas de garantías, como que no haya inteligencia, que no haya presencia del Esmad, que se establezca un diálogo entre los manifestantes y determinada autoridad, que los manifestantes no rayen paredes, etc. Estas mesas son un instrumento para no dejar el manejo del orden público solo en manos de la Policía y, según las personas entrevistadas, han dado buenos resultados.

En estas mesas los líderes sociales y los policías se encuentran en un ambiente respetuoso que invita al diálogo –muy diferente a los escenarios de protesta social violenta que parecen campos de batalla–, en el que no se ven como enemigos sino como interlocutores legítimos. Todos estos debates ayudan a ir tejiendo confianza. Como me dijo una funcionaria de la Secretaría de Gobierno de la Gobernación del Cauca, “en esas reuniones

No vamos a armar un tropel por un grafiti

La gente cumple lo que se habla en las reuniones de garantías de la movilización. Una vez iba a haber una protesta de campesinos acá en Popayán. Coincidió con Semana Santa, entonces toda la ciudad estaba recién pintada de blanco. El arzobispo nos llamó, estaba de los pelos. Que cómo iba a haber esa protesta el viernes, si el domingo era el evento de Semana Santa. Que iban a llenar la ciudad de grafitis. Nosotros teníamos claro que más barato volver a pintar que armar un tropel por un grafiti. Pero la gente cumple porque hay confianza de ellos en la institucionalidad y viceversa. Todo eso se ha logrado con estas reuniones previas a las movilizaciones. Efectivamente, en esta protesta no hubo ni un solo grafiti, como se acordó en la reunión.

Entrevista con funcionaria de la Secretaría de Gobierno de la Gobernación del Cauca, 5 de julio de 2017.

se le demuestra a la Policía quiénes son los manifestantes, se le demuestra que no son vándalos, que están ahí, que son ellos, que esas son sus caras. Y a los manifestantes se les muestra que la Policía está para ayudarlos”. Algo que escuché que pasó en una de esas reuniones, y que me llamó poderosamente la atención porque estrecha lazos de confianza, es que los líderes de una protesta pidieron la tarima y el sonido para su movilización y la Gobernación del Cauca accedió a dárselos.

Expandir la confianza recíproca entre manifestantes y policías también pasa por aumentar la legitimidad de la Policía en general, no solo en el escenario de protestas. Es central que el lector no olvide esto para que entienda por qué en los siguientes párrafos me concentro en la legitimidad de la Policía en general y abandono un poco el asunto de la protesta social. Pero lo que sucede es que, si la gente percibe a la Policía como justa, no arbitraria y confía en ella, tiende a portarse mejor, y si se porta mejor, los policías también se portan mejor y cometen menos abusos (Gargarella, 2006, p. 39), lo cual puede tener consecuencias positivas en la dinámica de la protesta. Este es el círculo virtuoso que debe perseguirse y que, además, tiene un efecto multiplicador del que la sociedad en conjunto se beneficia, puesto que una ciudadanía que siente que la Policía es legítima, está más dispuesta a denunciar los delitos de los que es víctima y de los que se entera o es testigo, y a cooperar con la Policía con información que ella necesita para sus investigaciones y sus labores, como lo resaltan varios estudios empíricos. Por ejemplo, Tyler, Fagan y Geller (2014, p. 774), con datos de una encuesta realizada a hombres entre 18 y 26 años en la ciudad de Nueva York, sugieren una correlación positiva entre la legitimidad de la Policía y los niveles de cooperación de la ciudadanía con ella.

Adicionalmente, otras investigaciones empíricas han mostrado otro efecto importante de la legitimidad de la Policía. La manera como los policías se comportan está asociada con la disposición de las personas en cometer delitos. Es decir, cuando los policías gozan de legitimidad al tratar con respeto a las personas, los ciudadanos tienden a cometer menos delitos. Al contrario, cuando los policías son vistos como abusadores y arbitrarios, los ciudadanos tienden a cometer más delitos (Sherman, 1997, p. 26). Un experimento muy interesante en Estados Unidos encontró que la reincidencia en violencia doméstica es menor entre personas arrestadas que piensan que la Policía las trató respetuosamente cuando las capturó que entre los arrestados que consideran que la Policía los trató mal (p. 29). En este mismo sentido, el estudio de Tyler *et al.* (2014, p. 774)

ya citado encuentra que bajos niveles de legitimidad aumentan al doble el riesgo de que las personas se involucren en actividades criminales.

En consecuencia, aumentar la legitimidad de la Policía es crucial para incrementar la colaboración ciudadana y reducir la criminalidad. La pregunta es qué hacer para que esta institución gane legitimidad. La literatura ha demostrado que el procedimiento que utiliza la Policía en los contactos con la ciudadanía está asociado con su legitimidad. Así, las acciones de los policías que son consideradas por la ciudadanía como intrusivas y arbitrarias (en las que utilizan o amenazan con utilizar la fuerza, en las que humillan a los ciudadanos o los irrespetan, etc.), bien sea por experiencia personal en algún contacto con la Policía o por la experiencia percibida en el barrio, tienen una correlación con bajos niveles de legitimidad de esta (Tyler *et al.*, 2014, pp. 765-766).

En algunos países, como en Estados Unidos y el Reino Unido, la arbitrariedad policial se ha atacado a través del uso de cámaras que controlan el actuar policial. Los policías tienen la obligación de portar una pequeña cámara sujeta a sus uniformes que filma todos los procedimientos. Es verdad que esta es una inversión costosa, pero los recursos podrían ser utilizados más eficientemente. En Colombia, actualmente se están haciendo inversiones muy grandes en instalar cámaras de seguridad en las calles de las ciudades, las cuales no han probado contundentemente su efectividad para prevenir el crimen y sí violan la intimidad de las personas (Welsh y Farrington, 2002; Lalinde, 2015c). Estos recursos podrían entonces ser reorientados para la adquisición de estas cámaras en los uniformes de los policías¹⁷ que tienen un mejor efecto, al menos hasta que se pruebe la efectividad de las cámaras de seguridad.¹⁸ En particular, el

17 Según noticias de prensa, la Policía Metropolitana de Medellín adquirió 1.644 cámaras de este tipo para los policías de vigilancia (El Tiempo, 2018).

18 En una reunión el 25 de julio de 2017 en la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia de la Alcaldía de Bogotá me enteré de que se está realizando un estudio muy ambicioso que pretende evaluar la efectividad de las cámaras de seguridad y que, hasta donde tengo conocimiento, no se ha publicado aún. Allí se dijo que los diversos estudios que se han hecho al respecto en el mundo son cuasiexperimentales, mientras que este es experimental. La diferencia es que en los cuasiexperimentos la exposición a la intervención no es controlada por los investigadores, en tanto que en los experimentos sí. Esto implica que los grupos de tratamiento en los cuasiexperimentos sobre el impacto de las cámaras no son tan buenos porque no se escogen aleatoriamente, ya que este grupo está conformado

uso de cámaras por los policías que controlan protestas sociales cumple con un doble objetivo. Por una parte, es una garantía para los ciudadanos, pues la visibilidad del poder desestimula la arbitrariedad. De hecho, Ariel *et al.* (2016) encuentran que el uso de estas cámaras reduce en un 93 % las quejas en contra de los policías que las portan. Por otra parte, es una garantía para los policías en la medida en que pueden utilizar la grabación para defenderse y demostrar que actuaron correctamente, que no cometieron abusos, que no utilizaron armas prohibidas, que fueron atacados por los manifestantes con armas de fuego, etc. Si bien el artículo 17 de la Resolución 05228 del 27 de noviembre de 2015 de la Policía Nacional, “por la cual se expide el manual de control de manifestaciones y disturbios para la Policía Nacional”, ordena designar a un policía que filme el procedimiento de intervención en protestas para que obre como material probatorio ante cualquier investigación, esta es una medida insuficiente, al menos para controlar a los policías, no a los manifestantes. Doy tres razones. Uno, porque es un policía el encargado de filmar, luego hay algún riesgo de que opere el espíritu de cuerpo y en el momento de una arbitrariedad, oriente la cámara en otra dirección para no registrarla. Dos, porque el policía que filma puede decidir grabar más a los manifestantes que a sus compañeros. Y tres, porque es complejo que el ángulo de la cámara alcance a capturar al tiempo a todos los policías que participan en el operativo.¹⁹ Así que la alternativa más óptima parece ser el uso de cámaras sujetadas al uniforme de cada policía.

Una alternativa que he propuesto en otro lugar para que la Policía gane legitimidad y no sea percibida como arbitraria es que, cuando vaya a requisar selectivamente a alguien, a cuestionarlo sobre algo o a pedirle documentos de identidad, lo haga bajo unos criterios claros y objetivos, le

por los lugares en los que previamente se han instalado cámaras, probablemente porque la situación de seguridad allí es compleja, y el grupo de control que se toma es el de los lugares donde no se han instalado cámaras, probablemente porque allí la seguridad no es un problema tan grave, luego es más difícil establecer causalidad entre la instalación de una cámara y la reducción del delito. En contraste, en el experimento en Bogotá la selección sí es aleatoria porque se eligen unos puntos críticos en los que no hay cámaras de seguridad instaladas y, de dicho conjunto de puntos críticos, se asignan aleatoriamente algunos para que sean el grupo de tratamiento y se instalen cámaras, en tanto que los otros se dejan como grupo de control, sin cámaras.

19 Por lo demás, este deber de filmar no siempre se cumple, como me aseguraron unos policías del Esmad.

explique al ciudadano por qué tiene motivos para requisarlo, cuestionarlo o pedirle documentos de identidad y consigne tal motivación en un acta que le entregue al ciudadano, como se suele hacer en el Reino Unido (Lalinde, 2015a). Esta forma de actuar legitima a la institución porque evita que la gente crea que los agentes los detienen, les solicitan documentos de identidad, los requisan, etc., basados en simples prejuicios. En Colombia, la Policía no tiene la obligación de justificar la utilización de muchos medios de policía. Por ejemplo, la Policía no tiene que explicar por qué ni para qué requisa o registra a una persona. A diferencia de otras democracias más sólidas, en Colombia no existe ningún criterio que le indique a la Policía cuándo y a quién requisar. Esta ausencia de criterios es un factor que explica por qué esta institución persigue y perfila más a ciertas poblaciones que a otras. Evidencia cuantitativa proveniente de una encuesta realizada en el 2013 en Bogotá, Cali y Medellín sobre contactos experimentados por las personas con la Policía demuestra que los hombres, las personas de clase social baja y media, quienes se autorreconocen como negras o indígenas, los jóvenes y las personas que tienen la apariencia de alguna subcultura urbana o que tienen tatuajes o cicatrices visibles tienen más posibilidades de que la Policía los intercepte, los requise, les solicite documentos de identidad, los cuestione, los detenga o les pida retirarse de algún lugar (Lalinde, 2015a).

Asimismo, combatir la ilegitimidad de la Policía en general, la cual repercute en la desconfianza entre participantes en protestas y este cuerpo, pasa por atacar las metas o cuotas que en ocasiones y en algunos lugares los superiores les exigen a los policías de vigilancia y que los llevan a actuar arbitrariamente (Lalinde, 2015b). En entrevistas con una treintena de agentes pertenecientes a varias estaciones de policía de Bogotá que he realizado a propósito de otras investigaciones, he descubierto que los superiores les imponen a los policías de vigilancia unas cuotas que deben cumplir durante sus turnos de trabajo. Por ejemplo, les exigen incautar determinado número de armas blancas y cierta cantidad de droga, capturar a un número de personas, solicitar documento de identidad a cierta cantidad de personas para verificar que no estén siendo buscadas por la justicia y trasladar a determinada cantidad de gente a los centros de traslado por protección. Además de esta evidencia proveniente de entrevistas con policías, la Personería Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos de Bogotá me dijo, en respuesta a una petición, que los funcionarios que tiene asignados al centro de traslado por protección de Bogotá le han informado de

... anomalías respecto al concepto de cuotas, [...] orden que al parecer es impartida de manera verbal en la formación de cambio de turno, lo que los obliga a conducir sin motivación alguna y sin que se cumplan las exigencias para su ingreso al centro de traslado por protección, constituyendo esta conducta una flagrante violación del derecho a la libertad de las personas y un posible abuso de autoridad.

Sumado a lo anterior, una patrullera de la Policía en Soacha se intentó suicidar a principios de 2017, aparentemente, por el acoso laboral que sufría en la institución. A raíz de este hecho, varios policías le revelaron a la prensa que es cierto que son presionados a cumplir con unas cuotas (El Espectador, 2017c). En febrero de 2017, la versión virtual del periódico *El Espectador* publicó un audio en el que se escucha al subcomandante de la Policía de Ibagué regañar severamente a sus subalternos por no cumplir con la cuota de incautación de armas blancas que se les había impuesto (El Espectador, 2017a). Adicionalmente, me entrevisté con un coronel de la Policía Metropolitana de Bogotá, quien me advirtió que la institución tiene conocimiento de la práctica de exigir el cumplimiento de cuotas, pero que es difícil controlar que esto no suceda. De acuerdo con este coronel, la orden desde lo alto en la jerarquía de la Policía, empezando por el Ministerio de Defensa, es reducir la criminalidad y cada comandante de estación decide cómo lograr dicha reducción en su jurisdicción. Por eso, algunos comandantes podrían ofrecer incentivos (como días de descanso, por ejemplo) a cambio de capturas, o podrían exigir el cumplimiento de algunas cuotas, bajo una idea sin sustento empírico de que estas son maneras funcionales para disminuir la criminalidad, lo que en Colombia es difícil de medir porque la Policía no tiene un registro sobre la utilización de algunos medios de policía que puedan ser contrastables con el comportamiento de la criminalidad, como se ve en el capítulo 3 en el caso del traslado por protección. Exploremos brevemente el caso de las requisas.

La Policía en Colombia, a diferencia de otros países, no sabe a cuántas personas diariamente se les practica una requisas. En Inglaterra, por ejemplo, cada vez que una persona es requisada, la Policía debe entregarle un acta en la que le explica la razón que motivó el registro (Lalinde, 2015a, pp. 122-123). Gracias al uso de estas actas, es posible saber cuántas requisas se hacen y sus resultados. En el diario inglés *The Guardian*, Diane Abbott (2014) afirma que solo el 9% de las interceptaciones y requisas

policiales termina en arrestos, la mayoría de las cuales obedecen al porte de pequeñas cantidades de marihuana. De forma similar, el International Network of Civil Liberties Organizations (2013) sostiene que la política de requisas no es efectiva para combatir el terrorismo porque, de un universo de 117.278 requisas practicadas en Inglaterra y en Gales en el 2007 y en el 2008, solo un poco más del 1 % terminó en un arresto, porcentaje dentro del cual solo 72 detenciones estuvieron asociadas con terrorismo (p. 53). La poca efectividad de los contactos involuntarios entre ciudadanos y policías se repite también en la ciudad de Nueva York, donde en casi ninguno de los 4,4 millones de contactos ocurridos entre 2004 y 2012 se encontraron armas o drogas duras, y solo uno de cada nueve terminó en un arresto o citación (Tyler *et al.*, 2015, p. 611). Sin embargo, en Colombia esta política de seguridad no es medible ni evaluable porque no se recogen datos. La Policía diariamente practica requisas selectivas en contra de sectores poblacionales muy definidos, interfiriendo en su intimidad y desconociendo muchas veces el principio de no discriminación (Lalinde, 2015a), sin tener al menos claro si esta política se justifica en términos de arrestos y de reducción de la criminalidad.

En consecuencia, existe abundante evidencia de que la exigencia de cuotas es una realidad en la Policía, aunque es posible que esto no ocurra en todo el país ni en todas las estaciones de un mismo municipio. A primera vista, las cuotas parecen razonables. Son una forma de verificar que los policías realmente trabajen durante su turno y, en algunos casos, podrían prevenir la comisión de delitos, como cuando se incautan armas. El problema de estas cuotas es que conducen a cometer abusos y arbitrariedades en contra de la ciudadanía. Por el afán de cumplir con la cuota o tener un día de descanso, los policías terminan por enviar a personas a centros de traslado por protección, así no se presente ninguna de las causales que consagra el Código de Policía para que este traslado sea legal. También terminan incautando cantidades de droga mucho menores a la dosis mínima, cuyo porte está permitido constitucionalmente, o judicializando personas injustificadamente. Como le escuché a un patrullero, “si le encuentro a alguien 20 gramos de marihuana, yo le meto el gramito adicional para poder judicializarlo”, dado que en Colombia se considera dosis para uso personal la cantidad de marihuana que no exceda de 20 gramos. También terminan pidiéndole el documento de identidad a cualquier persona, así no tengan motivos para creer que esta tiene cuentas pendientes con la justicia. No solo eso, las cuotas conducen a los policías a cosas tan ridículas

como tener que comprar cuchillos y droga para poder completar la cuota de incautaciones, como algunos policías entrevistados me reconocieron.

A esto se suma que muchas de las cuotas se fijan con respecto al año anterior. Es decir, si en un cuadrante en el año anterior hubo diez hurtos registrados, este año no puede haber más de nueve. Si el año anterior se incautaron diez armas, este año se deben incautar como mínimo once. Si el año anterior se incautaron cinco kilos de marihuana, este año se deben incautar como mínimo seis. Para no aumentar tanto las cuotas del año siguiente, y después verse en problemas para cumplirlas, los policías pueden optar por no reportar todo lo que incautan o no capturar a todas las personas que sorprenden delinquiendo o no recibir todas las denuncias que les presentan.

Dado que las consecuencias del incumplimiento de cuotas son graves, los policías hacen todo por cumplirlas. En las entrevistas conocí que con su cumplimiento los policías evitan traslados a otros cuadrantes más peligrosos o a otros municipios, lejos de sus familias, traslados que se justifican en el papel en una frase que, según ellos, impide cualquier control: “por las necesidades del servicio”. Asimismo, evitan ser obligados a permanecer en formación mucho más tiempo después de que su turno se acaba, lo que reduce sus horas de descanso, y también evitan afectaciones a sus hojas de vida.

Las cuotas existen porque hay que evaluar de alguna manera a los policías. Pero esta no es una estrategia adecuada. En otros países se ha dado el mismo debate y la literatura ha concluido que el mejor policía no es el que más requisas hace, más veces pide documentos de identidad, más personas arresta, más cuchillos incauta, etc. Por el contrario, el mejor policía es aquel en el que el ciudadano más confía. Por esto, las cuotas no miden la efectividad de la Policía. Si en determinado año se reportan más delitos que el año pasado, lo que supone incumplir la cuota, puede deberse a que la gente está creyendo más en la Policía y está denunciando más. Es decir, la institución está siendo más efectiva, independientemente de lo que digan las cifras sobre cumplimiento de cuotas. Con esta lógica, muchos departamentos de policía en el mundo usan las encuestas de satisfacción ciudadana con la Policía como criterio para medir a sus agentes (Sparrow, 2015).

Pero prohibir las cuotas no es suficiente para que los comandantes abandonen esta práctica. También se necesita que los policías denuncien a sus superiores que les imponen cuotas. Con este fin, se les debe garantizar

el anonimato, la estabilidad laboral y la posibilidad de ser reubicados en otro puesto en la Policía, en caso de ser necesario.

Finalmente, el proceso de legitimación de la Policía pasa por realizar y divulgar acciones que acentúen su naturaleza civil, que despierten en la población el sentimiento de que los policías no son sus enemigos, sino que están para ayudarle. En una conversación sobre esto con un agente me contó de acciones de este tipo que han llevado a cabo, y me mostró fotos que apuntan hacia esta dirección. Vi policías empujando un carro que se había quedado enterrado por el barro, vi policías jugando con niños y llevándoles juguetes, vi policías que paraban vehículos para requisar y que aprovechaban y les daban una rosa a las señoras por el día de la madre... Infortunadamente estos actos tampoco son reportados por la prensa y la ciudadanía los conoce poco. Cuando se logre entonces afianzar una confianza mutua entre policías y ciudadanos, la protesta probablemente va a ser muy distinta en Colombia.

CAPÍTULO 7

CONCLUSIONES

En este libro he hecho cinco cosas. Primero, he explicado por qué la protesta social es fundamental en una democracia y merece el mayor grado de protección posible. Segundo, pese a todas las limitaciones de los datos cuantitativos que he señalado a lo largo del texto, y que pretendo superar hasta cierto punto de la mano de información cualitativa, he intentado demostrar que en Colombia hay al menos cuatro herramientas para controlar la protesta social: una normativa, otra policial, otra judicial y otra mediática. Tercero, he buscado mostrar que el uso de estas herramientas no está exento de abusos. Cuarto, he revelado excesos inaceptables de algunos manifestantes en ciertas protestas. Cinco, he observado que la dinámica de la protesta tiende a producir un peligroso círculo vicioso, según el cual la contención normativa, policial, judicial y mediática puede ser un incentivo para que los manifestantes sean violentos, lo cual, a su vez, hace que la contención se exprese más enérgicamente, lo que deriva en mayores violencias por parte de los manifestantes y, a su vez, en contenciones mucho más vigorosas.

Ahora, el hecho de que la protesta social sea de capital importancia en una democracia, sumado a que en su contención pueda haber abusos, no significa que cualquier control sobre ella deba ser eliminado. Los excesos de algunos manifestantes, al igual que la afectación de derechos de terceras personas ajenas a la manifestación, sugieren que la protesta debe ser regulada. Igualmente, esta regulación debe buscar dos cosas. Uno, que no se limite irrazonablemente el derecho a la protesta o que se impongan condiciones que desalienten a las personas a ejercer este derecho que tiene tantas potencialidades de fortalecer la democracia. Y dos, que se minimicen los riesgos de que se cometan abusos en todas las dimensiones del control de la protesta.

Asimismo, con la afirmación de que en Colombia hay varias maneras de contener y controlar la protesta social no quiero sugerir que todas las protestas son enfrentadas a través de estos mecanismos o que ellos son desplegados con igual fuerza y vigorosidad, por cuanto los Estados suelen tener niveles de tolerancia asimétricos con la protesta, dependiendo de quiénes sean los manifestantes. Por ejemplo, el régimen comunista chino tolera mucho más las manifestaciones de los trabajadores que las de las sectas religiosas o de las minorías étnicas, y el Estado de Turquía incentiva la libertad de expresión de los ciudadanos pertenecientes a la etnia turca, pero no hace lo mismo con las minorías kurdas o armenias. Esta misma asimetría se percibe en casos como el francés, en el que se prohíbe a las mujeres vestir burkas que tapen todo su rostro, pero no se objetan las cruces cristianas y las estrellas judías (Tilly y Tarrow, 2015, p. 63). Es posible que esta asimetría tenga que ver con que la represión “es una de las principales estrategias usadas por aquellos en el poder para mantener el control después de que este se ha formado”¹ (Davenport, 2010, p. 75). Esta lógica explicaría que todas las personas de la institucionalidad con las que hablé en el Cauca para esta investigación hicieran hincapié en las protestas indígenas, queriendo significar que estas merecen un tratamiento especial. Recuerdo a alguien que me dijo, “una cosa es la minga indígena y otra el resto de protestas”. Esta asimetría también puede deberse a una defensa del *statu quo*, que conduce a intensificaciones en el control de algunas protestas sociales en la medida en que las personas y los movimientos que participan en ellas logren más conquistas y supongan una mayor amenaza para el *statu quo*. Resulta inevitable hacer la comparación con el estudio de Fergusson, Querubín, Ruiz y Vargas (2017), quienes demuestran que los ataques violentos de los paramilitares aumentaron en Colombia cuando grupos de izquierda tradicionalmente excluidos del sistema político lograron ganar por estrecho margen elecciones locales a las alcaldías. Esta reacción está asociada, según la interpretación de estos autores, con la percepción de las élites políticas de que el acceso al poder de estas personas puede amenazar sus intereses y provocar cambios en las políticas.

Es cierto que en Colombia hay maneras normativas, policiales, judiciales y mediáticas de contener la protesta social –que en ciertos casos pueden ser irrazonables o utilizadas abusivamente–, pero por suerte no han sido eficaces para desalentar el ejercicio de este derecho. A pesar de

1 Traducción propia.

que las bases de datos no son las mismas, y las metodologías tampoco, el registro del Cinep (2014) contabiliza 1.027 luchas sociales en el 2013 en el país; la Defensoría del Pueblo, por su parte, contabiliza 1.814 protestas en el 2015 y 2.024 en el 2016, según respuesta a una petición de información. De lo anterior se puede inferir que la protesta social en Colombia ha tenido una tendencia al crecimiento, lo cual podría revelar al menos tres cosas. Uno, que la pobreza, el desconocimiento de derechos, la iniquidad... en una palabra, las injusticias, son de tal magnitud que la contención normativa, policial, judicial y mediática, y sus abusos son incapaces de silenciar la protesta social. Dos, que la crisis de representación política;² la percepción ciudadana de corrupción en el Estado;³ los escándalos de tráfico de influencias; la manipulación de las normas constitucionales por los presidentes en su propio beneficio; la sensación de algunos de que el voto, cuando no concuerda con los intereses de algunas elites, no tiene ningún valor,⁴ y los bloqueos institucionales que hacen que ciertos

-
- 2** De acuerdo con el Barómetro de las Américas, en Colombia el promedio de los niveles de confianza en los partidos políticos desde el 2004 hasta el 2015 fue de 29,7 puntos en una escala de 0 (nada de confianza) a 100 (mucho confianza). Es importante resaltar que los partidos políticos reciben el menor nivel de confianza entre todas las instituciones políticas y de la sociedad por las que la encuesta del Barómetro de las Américas indaga (García, Montalvo y Seligson, 2015a, pp. 19-20). Es también sintomático de este déficit de representación en Colombia el hecho de que los partidos políticos no tengan ideologías claras. Sorprende, por ejemplo, que una senadora adscrita al Partido Liberal haya impulsado en el 2017 en el Congreso la aprobación de la convocatoria a un referendo que pretendía prohibir que las parejas del mismo sexo y las personas individuales, como los solteros o los viudos, adoptaran niños. Por último, la encuesta de Gallup de junio de 2017 muestra que el 76% de los encuestados tiene una imagen desfavorable del Congreso, en tanto que solo el 18% tiene una imagen favorable; y que el 87% tiene una imagen desfavorable de los partidos políticos, mientras que solo 8%, una imagen favorable. Estas cifras contrastan con la imagen desfavorable de las FARC que es del 81%, y con su imagen favorable que es del 15%, según la misma encuesta de junio de 2017.
 - 3** De acuerdo con la encuesta de Gallup de junio de 2017, el 28% de los encuestados señala a la corrupción como el principal problema de Colombia.
 - 4** Hechos políticos relativamente recientes que pueden despertar esta percepción en algunos son, primero, la refrendación vía Congreso de los acuerdos de paz con las FARC después de que la ciudadanía no los refrendara en un plebiscito con una votación muy cerrada, pero que después fueron renegociados para incorporar muchas de las preocupaciones de las fuerzas políticas que apoyaron la votación por la no refrendación. Y, segundo, la declaración del exministro de Minas y Energía en el 2017

actores políticos despoliticen temas sensibles para no asumir los costos de su decisión han incrementado exponencialmente el desencanto por la política representativa, escenario que ha fortalecido otras formas de ejercicio del derecho a participar en el juego político que discurren por vías que, aunque legales, ocurren por fuera de los canales usuales de la institucionalidad estatal.

Tres, que algunos movimientos sociales en Colombia son un ejemplo de fortaleza y de persistencia en conquistar cambios a través de la movilización y la protesta, sin mucho miramiento a los costos que ello puede implicar en términos de restricciones de la libertad, muertes, agresiones físicas, amenazas, arbitrariedades, abusos, injurias ... Esto llena de sentido y de significado al himno de la Guardia Indígena en el que se escuchan

A mí me condenaron, pero ha valido la pena

Las protestas son una forma legítima de reclamar lo nuestro. Así hemos logrado lo que tenemos. Todo ha sido conseguido con peleas y muertos. ¿Qué hemos ganado? La liberación de la madre tierra. En 1971 arrancamos con 280 hectáreas que nos dio el Incora. Ahora tenemos 582 mil hectáreas recuperadas. El tema del convenio de La María que es el asunto de educación lo hemos ganado. Ya no está en manos de la Iglesia ni de los politiqueros. Ya la educación está en manos nuestras. En salud, pataleamos contra la Ley 100 y avanzamos en las EPS, IPS y en el sistema de salud donde predomina la visión indígena más que la visión occidental. Las protestas del 2008, 2010 y la Cumbre Agraria hasta el 2014 nos han dejado tres decretos autonómicos. El Decreto 1953, que pone en vigencia el régimen especial para indígenas en materia administrativa. El Decreto 2719 que hace que los recursos de transferencia lleguen a los cabildos y así nos safamos de los alcaldes que siempre nos ponían pirinola. Y el Decreto 2333 que ya no habla de resguardos, sino que habla de los territorios ancestrales, las verdaderas tierras de nosotros, que no están incluidas en la propiedad estatal. Todas estas normas son para nosotros manejar el tema de recursos, territorio, salud, educación, vivienda y saneamiento básico. Esos decretos fortalecen el poder indígena y nuestra autonomía.

Los logros han sido impresionantes. Por eso le reclamamos a las FARC: ustedes con las balas más de 50 años, ¿qué hicieron? Mientras que nosotros con las balas de ustedes encima hemos logrado consolidar una agenda política y un proceso territorial amplio. A nosotros nos ha rendido impresionante. Hemos pagado un costo muy alto, pero ha valido la pena. Por eso yo digo, a mí me condenaron, pero ha valido la pena.

Entrevista con Feliciano Valencia, líder indígena nasa, 18 de abril de 2017

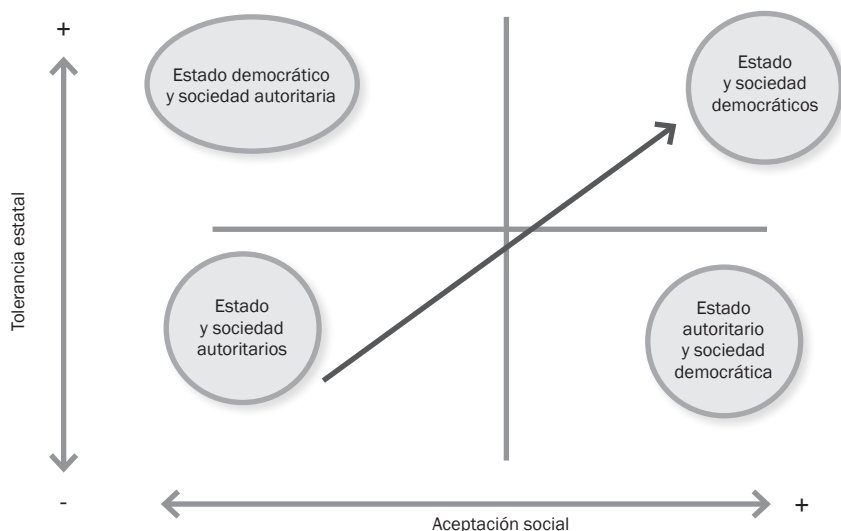
en el sentido de que el resultado de la consulta popular que se hizo en Cajamarca, en la que se decidió prohibir la minería en su territorio, no era vinculante y solo tenía un carácter político.

estrofas del tipo “defender nuestros derechos así nos toque morir” y “por cada indio muerto, otros miles nacerán”. Lo que allí se percibe es la naturalización de que muchas personas tienen que morir y padecer golpes severos en nombre de la defensa y la reivindicación de la causa indígena; que no importa que muchas personas sean judicializadas, encarceladas, golpeadas, si ese es el precio que hay que pagar por la transformación social.

Por último, quiero utilizar toda la información recogida en este libro para demostrar que la protesta social en Colombia no ha adquirido aún la relevancia necesaria que merece en una democracia. Una gráfica de cuatro cuadrantes, que tiene en cuenta la tolerancia estatal y la aceptación social de la protesta, es una forma ilustrativa de indicar qué tan democráticos son un Estado y una sociedad (gráfica 16).

La gráfica 16 tiene dos variables. Una, en el eje vertical, que corresponde a la tolerancia estatal de la protesta. Otra, en el eje horizontal, que corresponde a la aceptación social. Estas variables se identifican, la primera, con el Estado, debido a que está vinculada con la mayor o menor favorabilidad que recibe la protesta por parte del ordenamiento jurídico y de las autoridades; y la segunda, con la sociedad, ya que mide la mayor o menor percepción de legitimidad que tiene la protesta en la población. Las diversas conjugaciones que admiten estas variables dan lugar a cuatro tipos ideales que están representados en la gráfica en los círculos que se

GRÁFICA 16
Protesta y democratización



encuentran al extremo de cada cuadrante. Un Estado que le reconoce muchas garantías a la protesta, pero cuya sociedad no está dispuesta a aceptar el ejercicio de este derecho, se encuentra en el extremo superior izquierdo de la gráfica. En sentido contrario, pueden existir Estados cuyas normas y autoridades son muy restrictivas de la protesta, pero cuya sociedad percibe como legítima la manifestación pública. En esta situación del extremo inferior derecho se ubican Estados despóticos que tienen poca favorabilidad ciudadana, lo cual le da mucha legitimidad a la protesta social y al disenso. En estos dos tipos ideales, pese a las dificultades, la protesta social tiene aún espacio para florecer, bien sea porque el Estado no la desincentiva o porque, desincentivándola, la sociedad le concede una gran aceptación.

El estado de cosas más dramático para la protesta social está en el extremo inferior izquierdo, donde las normas y las autoridades son poco favorables a ella y donde la sociedad la rechaza. A la inversa, en una verdadera democracia la protesta cuenta con muchas garantías. Además, la sociedad realmente democrática es aquella que tolera decididamente la protesta social, independientemente de las incomodidades que su ejercicio le pueda generar. Esta situación se ubica en el extremo superior derecho de la gráfica, donde la protesta tiene muchas garantías y mucha legitimidad social. Entre estos cuatro extremos, por supuesto, hay un rango amplio de regímenes y de sociedades que pueden reconocer más o menos garantías a la protesta y aceptarla socialmente en mayor o menor medida.

¿En qué cuadrante se ubica Colombia? Dadas las restricciones de las fuentes cuantitativas examinadas a lo largo de este texto, y dada la inconveniencia de generalizar a partir de los hallazgos cualitativos (Small, 2009), no puedo afirmar con absoluta certeza si el Estado garantiza plenamente la protesta social o no. El hecho cierto es que algunas normas del Código de Policía, del Código Sustantivo del Trabajo y del Código Penal son muy restrictivas de la protesta (capítulo 2), aunque no tengo seguridad de que estas últimas sean efectivamente utilizadas en contra de manifestantes, debido a las limitaciones de los datos. Sin embargo, un indicio de que sí lo podrían ser es que el año con más protestas en el país coincida con el año con más ingresos de noticias criminales (capítulo 4) y con el año con más aprehensiones con fines judiciales (capítulo 3) por los delitos que, sin evidencia empírica que yo conozca, pero sí con buenas razones, se suelen asociar con la protesta social (capítulo 2). Dado el caso de que estas normas penales sí fuesen usadas en contra de manifestantes, el hecho de que estos procesos avancen poco en el sistema judicial hasta

etapas de imputación, acusación y condena, y que la mayoría terminen archivados podría ser interpretado como una utilización del derecho penal como medio que se activa para disuadir a las personas de protestar, lo que la evidencia cualitativa muestra que sí ha ocurrido. Igualmente, el Estado gasta muchos recursos en adquirir armas para controlar policívicamente la protesta (capítulo 3), las cuales han probado ser letales en algunos casos (capítulo 6). Adicionalmente, cierta evidencia demuestra que algunos policías abusan de sus poderes para controlar la protesta (capítulo 6).

Otro dato indicativo de que la protesta social no es muy tolerada por el Estado es que la mayoría de huelgas laborales son declaradas ilegales por los jueces. La información más reciente sobre cantidad de huelgas declaradas ilegales proviene de la Escuela Nacional Sindical, que para el 2015 contabilizó 33 casos de huelga revisados por la Corte Suprema de Justicia en segunda instancia, de los cuales declaró su ilegalidad en 19 oportunidades, en once casos declaró su legalidad y en tres no se pronunció por falta de legitimidad en la causa (Tangarife, 2016, p. 82). Más aún, en algunos de los casos en los que las huelgas se declararon ilegales, la Corte Suprema encontró que supuestamente no habían sido pacíficas fundada en que los bloqueos son un sinónimo de violencia (p. 83).

Si esto es así, el Estado no parece muy favorable a la protesta social, lo que pondría a Colombia en algún lugar de los dos cuadrantes que están en la parte inferior de la gráfica (Estado con algunas tendencias autoritarias en el control de la protesta). Alguien me dirá que esto que en la gráfica llamo autoritarismo de Estado es una respuesta natural y esperable a los abusos de los manifestantes. El problema es que en una democracia no es válida una reacción de este tipo. No es muy claro por qué los excesos de los manifestantes, que en efecto se dan (capítulo 6), son un pretexto para adoptar normas y prácticas que permiten hacerles inteligencia sin orden judicial, que les impiden bloquear vías, que aprueban que sean blanco de armas que pueden ser letales, que criminalizan la perturbación del servicio de transporte, que les prohíben sin ninguna excepción hacer huelga cuando trabajan en entidades que prestan servicios públicos esenciales, que dan lugar al inicio de procesos penales en su contra que luego se estancan en la etapa temprana de indagación, o que se terminan con archivo al no tener los méritos suficientes para continuar hasta la fase de juicio, etc. Un Estado de derecho no puede contestar a la arbitrariedad con otra dosis de arbitrariedad y de fuerza incontrolada. Tiene razón Mauricio García Villegas (2017) al proponer que “debemos empeñarnos en construir Estados

fuertes, en donde la fuerza no provenga de las armas, de la violencia o la intimidación, sino del derecho y la legitimidad” (p. 26). Agrega este autor que “aquí vale la pena recordar esa frase famosa de Rousseau que dice: ‘El más fuerte no es lo bastante fuerte para ser siempre el amo si no convierte su fuerza en derecho y la obediencia en deber’” (p. 26).

Ahora, frente a la aceptación social que tiene la protesta, en comparación con otras democracias más sólidas, la sociedad colombiana podría ser vista como poco tolerante de la protesta social, de acuerdo con las estadísticas del Barómetro de las Américas, lo cual puede deberse, al menos parcialmente, a la forma como los medios de comunicación cubren los eventos de protesta (capítulo 5).

Por todo lo anterior creo que hay buenos argumentos para afirmar que en Colombia la protesta social no goza de mucha tolerancia estatal ni de mucha aceptación social, lo que ubicaría al país en el cuadrante inferior izquierdo de la gráfica 22 (Estado y sociedad autoritarios en el tratamiento de la protesta). Pero con una aclaración. Colombia es un país inmensamente diverso, de suerte que, si hiciéramos el mismo ejercicio de localización en la gráfica teniendo como unidad de análisis los departamentos o los municipios, probablemente encontraríamos entidades territoriales que estén más cerca o, incluso, en algún lugar dentro del cuadrante superior derecho (Estado y sociedad democráticos). Claro, las normas legales son las mismas en todo el país, pero su aplicación puede variar de acuerdo con las culturas institucionales y con los protocolos y las normas internas que se adopten.

¿Por qué es preocupante que Colombia esté en este cuadrante? No solo porque se pierde de todos los efectos positivos de la protesta que he destacado en este libro, sino también porque arriesga incentivar una política de la disrupción más recostada hacia repertorios violentos, como las guerras civiles y de guerrillas, y menos simpatizante de repertorios institucionales y pacíficos, donde la protesta justamente tiene cabida (Tilly y Tarrow, 2015, pp. 176 y 188-189).

En suma, si el tratamiento que recibe la protesta social es un indicador cercano del grado de democratización o de autoritarismo de un país, Colombia todavía tiene un largo trecho por recorrer para alcanzar un nivel decente de democracia. El siguiente capítulo recoge algunas medidas y políticas que, creo, lo pueden encaminar en esta dirección.

CAPÍTULO 8

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

A continuación, ofrezco unas recomendaciones de política pública que parten de una premisa y de dos hallazgos fundamentales de esta investigación. En primer lugar, la protesta social es un derecho esencial en una democracia y merece toda la protección posible. En segundo lugar, en Colombia la protesta social es controlada, y por esa vía también podría ser desalentada a través de múltiples mecanismos, especialmente normativos, policiales, judiciales y mediáticos. En tercer lugar, existe alguna evidencia de que en ocasiones los manifestantes, y no solo el Estado, cometen abusos en el marco de las protestas sociales. Las dos conclusiones lógicas que se siguen de esto es que, primero, es necesario incentivar, en lugar de desincentivar, la protesta social por todas las potencialidades democráticas que tiene. Y segundo, que los abusos de muchos manifestantes no pueden combatirse restringiendo el derecho a la protesta social, pues esto implica limitar a un precio muy alto la democracia. Parece claro, entonces, que la solución es implementar los incentivos correctos, primero, para fomentar la protesta y, segundo, para estimular su ejercicio pacífico.

A su turno, estas recomendaciones deben ser leídas en clave de la siguiente premisa: incidir en los contextos estatales y sociales que rodean la protesta social puede tener efectos positivos para todos globalmente, pues los contextos modifican y determinan la manera de hacer política de la disrupción (Tilly y Tarrow, 2015, pp. 60-61). Así, en los escenarios en los que más se respeta la protesta social, esta tiende a ser más pacífica, lo que activa un círculo virtuoso: el Estado no contiene injustificadamente la protesta, los manifestantes no cometen abusos y, por consiguiente, se estimula un tipo de protesta capaz de desplegar todas sus potencialidades democráticas de enriquecer la discusión política, contribuir a una mejor

y más informada toma de decisiones públicas y favorecer una convivencia más grata en la que los intereses de todos los sectores son escuchados y tenidos en cuenta. Por el contrario, el círculo vicioso de la protesta está determinado por unos manifestantes que son cada vez más violentos con la finalidad de tener mayor exposición mediática y, en consecuencia, aumentar las posibilidades de ser escuchados por parte de aquellos de quienes pretenden llamar la atención con la protesta; y la ascendente violencia llena de motivos al Estado para controlarla y desalentarla, y a la sociedad para exigir dicho control. Este círculo vicioso puede ilustrarse con el caso de la utilización de capuchas con las que los manifestantes ocultan sus rostros. Esta práctica de algunos manifestantes puede estar motivada por la creencia, muchas veces justificada, de que pueden ser arrestados y judicializados arbitrariamente por el solo hecho de protestar¹ (Gargarella, 2007, p. 149). Simultáneamente, estas capuchas generan un efecto simbólico en el Estado y la sociedad que los lleva a considerar que quienes protestan son unos criminales que están cometiendo algún delito, por lo que prefieren esconder su identidad, lo que puede conducir a mayores y más severos ciclos de contención.

Las alternativas de política pública siguen en su organización la misma lógica del texto y, por ello, están dirigidas a la superación de los problemas identificados en el tratamiento de la protesta a nivel normativo, policivo, judicial y mediático, y a la reducción de los desmanes que tanto protestantes como fuerza pública en ocasiones cometen. Por supuesto que la manera de incorporar estas recomendaciones no siempre es la reforma legislativa o constitucional. Muchas pueden incorporarse por medio de interpretaciones judiciales, otras con declaratorias de inconstitucionalidad o de constitucionalidad condicionada por parte de la Corte Constitucional, y otras a través de protocolos internos de las autoridades que tienen competencias en el control de la protesta social.

Dimensión normativa

En el ordenamiento jurídico hay una serie de disposiciones vigentes que pueden servir para contener la protesta y para disuadir a las personas de manifestarse. En este acápite se enumeran dichas normas y se hacen pro-

1 Pero esta no es la única justificación para utilizar capuchas. El anonimato aumenta las posibilidades de que las personas expresen lo que piensan sin cohibirse (Sunstein, 2003, p. 30).

puestas tendientes a superar los problemas identificados en el capítulo 2. Dado que toda la regulación de la protesta social en el Código de Policía fue declarada inconstitucional, el Congreso debe expedir una nueva regulación de carácter estatutario. Con este objetivo en el horizonte, señalo algunas disposiciones que deberían incluirse en tal regulación.

1. *Código Penal*. Modificar los delitos de perturbación en servicio de transporte público, colectivo u oficial (art. 353), y obstrucción de vías públicas que afecten el orden público (art. 353A) en el sentido de excluir expresamente de su aplicación a las personas que incurrir en ellos en el marco de protestas sociales de todo tipo, sean estas avisadas, no avisadas, espontáneas, marchas, huelgas, concentraciones, etc. Modificar el delito de asonada (art. 469) en el sentido de excluir del entendimiento de violencia el simple tumulto. En caso de que haya evidencia de que por estos delitos únicamente se persiguen manifestantes, derogarlos.
2. *Regulación estatutaria*. Contemplar un aviso previo a las protestas, salvo en los casos en los que es irrazonable solicitarlo, como en las protestas que se forman espontáneamente o en las que el aviso previo no cumple ninguna finalidad relevante al no requerirse de la adopción de medidas logísticas por parte de las autoridades, como en las protestas en las que la cantidad de participantes es muy pequeña como para tener que tomar medidas de alivio.² Adicionalmente, la presentación del aviso previo debe garantizar el anonimato de quien lo presenta, si la persona así lo quiere.
3. *Regulación estatutaria*. Los contenidos o fines prohibidos de las protestas son la propaganda de la guerra; la apología al odio, a la violencia y el delito; la pornografía infantil; la instigación pública y directa a cometer delitos, y lo que el legislador señale de manera expresa –que en todo caso no puede contravenir la Constitución–, lo cual debe constar en una lista taxativa, que no puede dar lugar a ambigüedades.
4. *Regulación estatutaria*. Prohibir que las fuerzas militares intervengan en el control de protestas.

2 En Quebec, Canadá, por ejemplo, el aviso previo es requerido en los casos en los que las protestas involucran 50 personas o más (International Network of Civil Liberties Organizations, 2013, p. 18). En Sudáfrica, cuando involucran más de 15 personas (p. 46).

5. *Regulación estatutaria.* Exigir que la decisión excepcional de disolver las protestas provenga de una autoridad previamente determinada y que sea motivada, aunque la consignación de los motivos se haga con posterioridad al acto de disolución. De esta forma, tal decisión puede tener algún control que dé lugar a eventuales responsabilidades posteriores. La motivación debe estar subordinada a la comprobación, primero, de una afectación grave de los derechos de terceras personas y, segundo, a la verificación de las características particulares de quienes se manifiestan, de modo que la posibilidad de interrupción en la vida cotidiana de los demás sea mayor a medida que los participantes de la protesta tengan menos acceso a otros canales de expresión y en que sus derechos hayan sido vulnerados de forma más sistemática. A su turno, se deben incluir estrategias a fin de que la disolución de las protestas sea lo menos traumática posible para el derecho a la protesta y para los participantes. Por ello, se deben contemplar medidas como apartar únicamente al participante violento, sin tener que disolver toda la protesta por los abusos de una o de pocas personas, y dar la posibilidad para que los manifestantes se disuelvan autónomamente antes de que las fuerzas de choque entren en acción.
6. *Regulación estatutaria y Ley de Inteligencia y Contrainteligencia.* Disponer que el monitoreo del espectro electromagnético procede solo bajo orden judicial previa (arts. 32 y 139 del Código de Policía y arts. 17 y 44 de la Ley de Inteligencia y Contrainteligencia).
7. *Ley de Inteligencia y Contrainteligencia.* Requerir orden judicial previa para que proceda la obligación de los operadores de servicios de telecomunicaciones de entregar todo tipo de información de sus usuarios (art. 44).
8. *Constitución y Código Sustantivo del Trabajo.* Relativizar la prohibición del derecho a la huelga de quienes trabajan en la prestación de servicios públicos esenciales, de forma tal que se entienda que el derecho a la huelga está permitido, siempre y cuando se garantice la prestación continua e ininterrumpida de los servicios públicos (art. 56 de la Constitución y arts. 450 y 451 del Código Sustantivo del Trabajo).
9. *Código Sustantivo del Trabajo.* Establecer que el despido de un trabajador por participar en una huelga declarada ilegal no opera

cuando se prueba que este actuó bajo el convencimiento fundado y de buena fe de que su labor no involucraba la prestación de un servicio público esencial.

10. *Acción judicial para exigir cumplimiento de pactos que dan fin a protestas.* Una alternativa es crear una acción informal, simple, entendible para cualquier persona, que no requiera de la representación de abogado y que proceda no solo en contra de autoridades estatales, sino también en contra de particulares. Otra alternativa es retomar e insistir en el precedente jurisprudencial de la Sentencia T-007 de 1995 de la Corte Constitucional, cuya subregla jurisprudencial es que la acción de tutela es procedente para demandar el cumplimiento de acuerdos a los se que haya llegado con los manifestantes cuando en su contenido estén comprometidos derechos fundamentales.
11. *Ley 1753 de 2015.* Exigir la creación y puesta en funcionamiento del Sistema Integral de Prevención y Gestión de Conflictos, que ayude a prevenir protestas sin minar las fortalezas democráticas de la manifestación pública (art. 124).

Dimensión policiva

La actividad material de la Policía en contextos de protesta social se centra básicamente en la aplicación de los medios de policía, tal como se explica en el capítulo 3. En este acápite se reúnen algunas propuestas de política pública que podrían contribuir a hacer un uso de la fuerza más racional y a evaluar la utilidad de los medios de policía para enfocar de mejor manera los recursos.

1. *Armas no letales.* El Estado no debe comprar ni utilizar armamento de este tipo hasta que estudios científicos le confirmen que no son letales. Por consiguiente, se debe aclarar el parágrafo del artículo 17 de la Resolución 00448 de 2015 de la Policía Nacional, “por la cual se expide ‘El reglamento para el uso de la fuerza y el empleo de elementos, dispositivos, municiones, y armas no letales, en la Policía Nacional’”,³ a fin de que el estudio técnico al que se refiere la norma para poder utilizar elementos y armas no letales proven-

3 “Parágrafo: los elementos, dispositivos, municiones y armas no letales, que no fueron enunciados en el presente artículo, podrán ser utilizados por los miembros de la Policía Nacional, una vez se tenga el estudio técnico, autorización y reglamentación”.

- ga de una entidad científica independiente y no de los fabricantes o proveedores.
2. *Esmad invisible*. Definir los casos en los que el Esmad debe mantenerse invisible, pero, en todo caso, cerca de la protesta y disponible en caso de necesitarse.
 3. *Gestores de convivencia*. Estos funcionarios, que están llamados a intervenir en las protestas antes de que lo haga la Policía (art. 57 del Código de Policía), deben ser personas relacionadas con la movilización social y con la manifestación pública, como estudiantes y sindicalistas. También debe realizarse pedagogía entre la ciudadanía sobre su labor.
 4. *Recolección de información*. La Policía debe recoger, sistematizar y hacer pública la información sobre el uso de los medios de policía y sobre los perfiles de las personas a quienes se les aplican.

Dimensión judicial

Dadas las restricciones del análisis cuantitativo del capítulo 4, los datos no permiten saber si el uso de los tipos penales de asonada; perturbación en servicio de transporte público, colectivo u oficial, y obstrucción de vías públicas que afecten el orden público son utilizados por jueces y fiscales para contener la protesta social. En caso de que lo sean, la modificación o derogatoria de estos delitos recomendada más atrás es funcional a fin de lograr una menor judicialización injustificada de la protesta social.

Dimensión mediática⁴

Los medios de comunicación pueden estar inclinados a reportar solo las protestas en las que hay disturbios, violencia y bloqueos, tal como se examina en el capítulo 5. En este contexto, debe hacerse a los medios un llamado vigoroso a la autorregulación y recordarles la función social vital que cumplen en una democracia. Con esto se esperaría que no solo cubran las protestas violentas, sino también las pacíficas. Igualmente, se esperaría que sus reportes incluyan con similar intensidad los reclamos, las opiniones, las reivindicaciones, etc., que en las protestas se hacen, pues justamente ese contenido es lo que enriquece el debate público y no la información sobre bloqueos y disturbios.

4 Las recomendaciones de política pública sobre los medios de comunicación son retomadas de la entrevista con Pedro Vaca.

1. *Incentivos para que la protesta se cubra mejor mediáticamente.* El déficit informativo sobre las protestas pacíficas y sobre los motivos que impulsan las manifestaciones públicas debe corregirse a través de estímulos tributarios; de premios o condecoraciones para los medios y los periodistas que llenen dicho vacío y que informen sobre los asuntos que los demás medios no cubren, y de otros beneficios públicos, como, por ejemplo, ser preferido en un concurso de méritos cuando haya empate en el puntaje con otro candidato.
2. *Ombudsman de los medios.* El trabajo de los medios en el marco de protestas sociales debe ser monitoreado por un *ombudsman*, quien tenga la capacidad de señalar y avergonzar a quienes cubren estos eventos sesgadamente.
3. *Papel de los medios públicos.* Es deber de los medios públicos llenar los vacíos de información sobre la protesta social que dejan los medios comerciales.

Dimensión de abusos recíprocos

No solo la Policía algunas veces comete abusos en el marco de protestas sociales, sino que los manifestantes también lo hacen, como se muestra en el capítulo 6. Acá se ofrecen algunas alternativas orientadas a eliminar factores de riesgo de tales excesos y a aumentar la legitimidad de la Policía en general, no solo de aquellos agentes encargados del control de la protesta, con el fin de que los manifestantes no actúen de manera violenta en contra de ella.

1. *Desmilitarización de la Policía Nacional.* La Policía no debe depender del Ministerio de Defensa y debe pasar a depender de un ministerio más cercano a las libertades ciudadanas, como lo es el Ministerio del Interior.
2. *Ingresos, criterios de selección y cursos de formación.* La Policía Nacional debe tomarse en serio los ingresos y entender que no se trata de aumentar el pie de fuerza sin ninguna otra consideración. Por ello es importante que los cursos que se dicten sean completos, sin importar que ello tome más tiempo (Comisión Consultiva de Alto Nivel para el Fortalecimiento Institucional de la Policía Nacional, 2017, p. 92). Estos cursos, además, deben alejarse del razonamiento militar, tener un componente importante de capacitadores que provengan de instituciones civiles diferentes a la

fuerza pública y estar orientados a la función natural de la Policía que es la prevención y el mantenimiento de las condiciones de seguridad. De igual forma, los criterios de selección de personal deben ser más rigurosos para garantizar que haya mejores policías.

3. *Fuerza disponible.* Los policías de fuerza disponible deben ser relevados de la función de controlar protestas, la cual debe ser asignada dentro de la Policía exclusivamente al Esmad.
4. *Control disciplinario interno.* Como lo recomienda la Comisión Consultiva de Alto Nivel para el Fortalecimiento Institucional de la Policía Nacional (2017), se debe “crear y estructurar un nuevo esquema de investigaciones disciplinarias que mejore su desempeño en investigación, celeridad y transparencia” (p. 98). Este esquema debe garantizar la total independencia de la línea de mando de los funcionarios de la Policía Nacional con atribución disciplinaria para así dotarlos de “absoluta libertad y plena discreción para hacer su función” (p. 99).
5. *Verificación de armamento del Esmad.* Formalizar la obligación de que delegados de la Defensoría del Pueblo o de la Personería verifiquen, antes de que los policías se dirijan a un procedimiento de protesta, que estos no llevan armas de fuego u otros elementos prohibidos, como chapuzas o cápsulas de gas recalzadas; que las tanquetas no sean llenadas con agua del alcantarillado; que los números de los policías en los uniformes, cascos y escudos coincidan, etc.
6. *Devolución de vainillas.* Los policías deben tener la obligación de devolver, al final de las operaciones, todas las vainillas que quedan vacías después de lanzar los gases lacrimógenos.
7. *Mesas de concertación.* Antes de la realización de una protesta que ha sido avisada previamente sin anonimato, representantes de los manifestantes deben ser invitados a reunirse con la institucionalidad para concertar garantías a la movilización, asuntos logísticos y construir lazos de confianza entre ambas partes.
8. *Uso de cámaras en los procedimientos policiales.* Todos los policías que tengan contacto con la ciudadanía deben portar cámaras en sus uniformes que graben los procedimientos policiales.
9. *Justificación de aplicación de medios de policía.* Cuando los policías hacen uso de algún medio de manera selectiva, como, por ejem-

plo, requisar o solicitar documentos de identidad, deben justificar en un acta que le entreguen a la persona sobre quien recae el medio de policía las razones objetivas por las cuales consideran que ella debe ser sujeto de la correspondiente medida. Esta obligación no debe exigirse en los casos en los que los medios de policía se aplican de manera general y no selectiva, como a la entrada a un evento o en los aeropuertos, donde todas las personas son requisadas.

10. *Eliminación de política de algunas estaciones de policía de exigir cuotas.* La Policía no puede medir a sus agentes con base en cuotas que olvidan su función preventiva y que los llevan a cometer arbitrariedades en contra de la ciudadanía. Una mejor manera de evaluar el trabajo de los policías es a través de encuestas que midan la calidad de su servicio y la manera como tratan a los ciudadanos durante los contactos que tienen con ellos. La prohibición de cuotas de cumplimiento en la Policía debe ir acompañada de salvaguardas para que los policías se atrevan a denunciar a los superiores que las exigen, como garantizarles el anonimato, la estabilidad laboral y la posibilidad de ser reubicados en otro puesto en la Policía, en caso de ser necesario.

En fin...

El derecho a la protesta social enriquece los debates y las discusiones públicas, y, además, beneficia a la democracia al revelar conocimientos, preferencias, intereses y opiniones que de otro modo permanecerían ocultos. Asimismo, la protesta desafía el conformismo que es tan común en las sociedades. Por estas razones, una comunidad política que se quiera llamar democrática debe defender con todo el vigor el derecho a la protesta social. Las propuestas de política pública presentadas buscan, en el fondo, eliminar los obstáculos de orden normativo y práctico identificados en esta investigación que desincentivan que las personas hablen, disientan, se expresen, reclamen, demanden, denuncien, simpaticen, defiendan, exijan... Claro que las protestas generan muchas incomodidades a quienes no participan en ellas: nos hacen llegar tarde al trabajo y a la casa, generan mucho tráfico y congestión vehicular, producen ruido, ensucian el espacio público dejando caer panfletos, nos hacen escuchar cosas que preferiríamos no escuchar, etc. Pero estos son los costos de vivir en una democracia. Como bien dice Jeremy Waldron, citado por Gargarella (2007), “si la si-

tuación de algunos en la sociedad es angustiante, entonces es importante que otros se angustien por ello; si la situación de algunos en la sociedad es de incomodidad, entonces es importante que otros estén incómodos” (p. 154). Pero, aun así, estos costos son infinitamente menores a los que se derivarían del hecho de no poder protestar y no poder expresarnos libremente, pues, como advierte Sunstein (2003), “cuando la injusticia, la opresión y la violencia de masas continúan, casi siempre es porque buenas personas se están quedando calladas”⁵ (p. 6).

5 Traducción propia.

REFERENCIAS

- Abbott, D. (2014). Theresa May is right to tackle stop-and-search. It's done enough harm already. En *The Guardian*. Recuperado de <https://www.theguardian.com/commentisfree/2014/may/02/theresa-may-stop-and-search-police-britain-inner-cities>
- Archila, M. (2001). Vida, pasión y... de los movimientos sociales en Colombia. En M. Archila y M. Pardo (ed.). *Movimientos sociales, Estado y democracia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Ariel, B., Sutherland, A., Henstock, D., Young, J., Drover, P. y Sykes, J., et al. (2016). Contagious accountability. A global multisite randomized controlled trial on the effect of police body-worn cameras on citizens' complaints against the police. *Criminal Justice and Behavior*, 44 (2), 293-316.
- Barrera, V. (2015). Sociedad civil y paz territorial. Aprendizaje social, movilización ciudadana y gobernabilidad local. En F. González, T. Guzmán y V. Barrera (eds.). *Estrategias para la construcción de paz territorial en Colombia. Elementos para la discusión*. Bogotá: Cinep/Programa por la Paz.
- Becerra, D. (2011). Historia de la Policía en Colombia: actor social, político y partidista. *Diálogos de Saberes*, (34), 253-270.
- Bernal, C. y La Rota, M. E. (2013). Independencia judicial insuficiente, prisión preventiva deformada. Informe Colombia. En *Independencia judicial insuficiente, prisión preventiva deformada. Los casos de Argentina, Colombia, Ecuador y Perú*. Washington: DPLF.
- Bogotá Cómo Vamos (2016). *Encuesta de Percepción Ciudadana 2016*. Bogotá: Bogotá Cómo Vamos. Recuperado de <http://www.bogotacomovamos.org/documentos/encuesta-de-percepcion-ciudadana-2016/>
- Calderón, F. (coord.) (2012). *La protesta social en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Cali Cómo Vamos (2015). *Encuesta de Percepción Ciudadana*. Cali: Cali Cómo Vamos. Recuperado de http://media.wix.com/ugd/ba6905_a97f77613f834194b24280f23dbca1d0.pdf
- Cámara de Comercio de Bogotá (2016). *Percepción y victimización en Bogotá. Primer semestre 2016*. Bogotá: Cámara de Comercio. Recuperado de <http://bibliotecadigital.ccb.org.co/handle/11520/18302>
- Casas Dupuy, P. (2005). Reformas y contrarreformas en la policía colombiana. En A. Rangel (comp.). *Seguridad urbana y policía en Colombia*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.

- Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep) (2017). *Noche y Niebla*, 54. Bogotá: Códice.
- _____. (2014a). *Noche y Niebla*, 48. Bogotá: Códice.
- _____. (2014b). *Luchas sociales en Colombia 2013*. Bogotá: Informes Especiales Cinep/Programa por la Paz.
- Comisión Consultiva de Alto Nivel para el Fortalecimiento Institucional de la Policía Nacional (2017). *Documento de recomendaciones al Señor Presidente de la República*. Bogotá: Presidencia de la República.
- Consejo de Derechos Humanos (2016). *Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones*. A/HRC/31/66.
- Comisión de Estudios sobre la Violencia (1987). *Colombia: violencia y democracia*. Gonzalo Sánchez (coord.). Bogotá: La Carreta Editores, 2009.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2011). *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*. Washington: OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66.
- Corporación Excelencia en la Justicia (2015). *Balance diez años de funcionamiento del Sistema Penal Acusatorio en Colombia (2004-2014). Análisis de su funcionamiento y propuestas para su mejoramiento*. Bogotá: Usaid.
- Cortés Castillo, C. (2014). *Vigilancia de las comunicaciones en Colombia. El abismo entre la capacidad tecnológica y los controles legales*. Bogotá: Dejusticia.
- Cruz Rodríguez, E. (2015). El derecho a la protesta social en Colombia. *Pensamiento Jurídico*, 42, 47-69.
- Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular (2015). *Balance de la subcomisión: septiembre de 2014 a septiembre de 2015*. Recuperado de https://www.colectivodeabogados.org/IMG/pdf/balance_subcomision_ddhh_cumbre_01_09_15.pdf
- Davenport, C. (2010). *Media Bias, Perspective, and State Repression: The Black Panther Party*. New York: Cambridge University Press.
- Della Vigna, S. y Kaplan, E. (2007). The Fox News Effect: Media Bias and Voting. *The Quarterly Journal of Economics*, 122(3), 1187-1234.
- El Espectador (2017a). Investigan a coronel por audio en el que con groserías exige resultados a sus subalternos. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/investigan-coronel-por-audio-en-el-que-con-groserias-exige-resultados-sus-subalternos-articulo-679040>
- _____. (2017b). Esmad activó gas lacrimógeno durante protesta de personas con discapacidad en Bogotá. *El Espectador*. Recuperado de <http://>

www.elespectador.com/noticias/bogota/esmad-activo-gas-lacrimogeno-durante-protesta-de-personas-con-discapacidad-en-bogota-articulo-690026

- _____. (2017c). Patrullera en Soacha habría intentado quitarse la vida por aparente acoso laboral. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/patrullera-en-soacha-habria-intentado-quitarse-la-vida-por-aparente-acoso-laboral-articulo-695255>
- El Tiempo (2016). El caso del grafitero, la otra cara de la controversia. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16582635>
- _____. (2018). Policía de Medellín estrena estrategia de seguridad con 'bodycams'. *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/colombia/medellin/avanza-proceso-de-camaras-para-que-policias-de-medellin-porten-en-el-pecho-279528>
- Feigenbaum, A. (2015). Agentes antidisturbios: un caso que merece regulación. *Sur. Revista internacional de derechos humanos*, 12(22), 109-122.
- Fergusson, L., Querubín, P., Ruiz, N. A. y Vargas, J. F. (2017). *The Real Winner's Curse*. Bogotá: Documentos CEDE 5, Universidad de los Andes.
- Fillieule, O. y Tartakowsky, D. (2015). *La manifestación: cuando la acción colectiva toma las calles*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Fiscalía General de la Nación (2016). *La Fiscalía del siglo XXI. Un camino hacia la modernización*. Bogotá: Fiscalía General de la Nación. Recuperado de http://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Informe_Cuatrenio_corregido_2012-2016.pdf
- Fiss, O. M. (1986). Free Speech and Social Structure. *Iowa Law Review*, 71, 1405-1425.
- Fundación Ideas para la Paz (2017). *¿Dónde, cómo, quiénes y por qué se movilizan los colombianos? Preparémonos para una protesta social amplia y menos violenta*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
- Gallón Giraldo, G. (2002). Fuerza pública y Constitución de 1991. En *El debate a la Constitución*. Bogotá: ILSA.
- García Sánchez, M., Montalvo, J. D. y Seligson, M. (ed.). (2015a). *Cultura política de la democracia en Colombia, 2015. Actitudes democráticas en zonas de consolidación territorial*. Bogotá: Usaid.
- García Sánchez, M., Rodríguez-Raga, J. C., Seligson, M. y Zechmeister, E. (eds.) (2015b). *Cultura política de la democracia en Colombia, 2014: dilemas de la democracia y desconfianza institucional en el marco del proceso de paz*. Bogotá: Usaid.

- García Villegas, M. (2017). *El orden de la libertad*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- _____. (2014). Derecho a falta de democracia: la juridización del régimen político colombiano. *Análisis político*, 27(82), 167-195.
- García Villegas, M. y Revelo Rebolledo, J. E. (dirs.) (2009). *Mayorías sin democracia. Desequilibrio de poderes y Estado de derecho en Colombia, 2002-2009*. Bogotá: Dejusticia.
- García Villegas, M., Torres Echeverry, N., Revelo Rebolledo, J., Espinosa Restrepo, J. R. y Duarte Mayorga, N. (2016). *Los territorios de la paz. La construcción del Estado local en Colombia*. Bogotá: Dejusticia.
- Gargarella, R. (2015). Nuevas herramientas para pensar la protesta. En O. Fillieule y D. Tartakowsky. *La manifestación: cuando la acción colectiva toma las calles*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- _____. (2008). El derecho frente a la protesta social. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 250, 183-199.
- _____. (2007). Un diálogo sobre la ley y la protesta social. *PostData*, 12, 139-170.
- _____. (2006). *Carta abierta sobre la intolerancia: apuntes sobre derecho y protesta*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Grupo de Memoria Histórica (2013) *¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Gutiérrez, I. y Tobón, S. (2016). De policía militarizada a policía comunitaria. En *Razón Pública*. Recuperado de <http://razonpublica.com/index.php/economia-y-sociedad/9908-de-polic%C3%ADa-militarizada-a-polic%C3%ADa-comunitaria.html>
- Hamilton, A. (2001 [1780]). El Federalista, 78. En A. Hamilton, J. Madison y J. Jay. *El federalista* (2 ed.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Hassemer, W. y Muñoz Conde, F. (1989). *Introducción a la criminología y al derecho penal*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Higgs, J. (2015). *Historia alternativa del siglo XX. Más extraño de lo que cabe imaginar*. Barcelona: Penguin Random House.
- Instituto Nacional de Medicina Legal (2015). *Forensis 2015. Datos para la vida*. Bogotá: Instituto Nacional de Medicina Legal.
- _____. (2014). *Forensis 2014. Datos para la vida*. Bogotá: Instituto Nacional de Medicina Legal.
- _____. (2013). *Forensis 2013. Datos para la vida*. Bogotá: Instituto Nacional de Medicina Legal.
- _____. (2012). *Forensis 2012. Datos para la vida*. Bogotá: Instituto Nacional de Medicina Legal.

- _____. (2011). *Forensis 2011. Datos para la vida*. Bogotá: Instituto Nacional de Medicina Legal.
- _____. (2010). *Forensis 2010. Datos para la vida*. Bogotá: Instituto Nacional de Medicina Legal.
- _____. (2009). *Forensis 2009. Datos para la vida*. Bogotá: Instituto Nacional de Medicina Legal.
- _____. (2008). *Forensis 2008. Datos para la vida*. Bogotá: Instituto Nacional de Medicina Legal.
- International Network of Civil Liberties Organizations (2013). “Take back the streets”. *Repression and criminalization of protest around the world*. Open Society Foundations, Ford Foundation.
- Kapuściński, R. (2010 [1975]). *Cristo con un fusil al hombro*. Barcelona: Anagrama.
- Lalinde Ordóñez, S. (2017). Control policial y “armas no letales”. En *El Espectador*. Recuperado de <http://colombia2020.elespectador.com/opinion/control-policial-y-armas-no-letales>
- Lalinde Ordóñez, S. (2016). Elogio a la bulla. En *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/opinion/articulo/dejusticia-nuevo-codigo-de-policia-restringe-protesta-social/473926>
- _____. (2015a). *Requisas, ¿a discreción? Una tensión entre seguridad e intimidad*. Bogotá: Dejusticia.
- _____. (2015b). Los positivos no tan positivos de la Policía. En *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/opinion/articulo/sebastian-lalinde-las-metas-que-los-policias-deben-cumplir-hace-que-cometan-arbitrariedades/442609-3>
- _____. (2015c). El Estado TV. En *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/opinion/articulo/sebastian-lalinde-el-peligro-de-las-cameras-de-seguridad/444350-3>
- La Rota, M. E. y Bernal, C. (2014). *Esfuerzos irracionales: investigación penal del homicidio y otros delitos complejos*. Bogotá: Dejusticia.
- La Rota, M. E., Lalinde, S., Santa, S. y Uprimny, R. (2014). *Ante la justicia: necesidades jurídicas y acceso a la justicia en Colombia*. Bogotá: Dejusticia.
- Lemaitre Ripoll, J. (2009). *El derecho como conjuro: fetichismo legal, violencia y movimientos sociales*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes.
- Medellín Cómo Vamos (2017). *Informe Encuesta de Percepción Ciudadana Medellín 2016*. Medellín: Medellín Cómo Vamos. Recuperado de http://www.medellincomovamos.org/download/informe-de-analisis-encuesta-de-percepcion-ciudadana-medellin-2016/?utm_

source=Documentos%20Home&utm_campaign=Encuesta%202016&utm_medium=Botones%20Sidebar&utm_term=Presentaci%C3%B3n

- Ministerio de Justicia (s. f.). Sistema de Estadísticas en Justicia. Recuperado de <http://sej.minjusticia.gov.co/AccesoJusticia/Paginas/default.aspx>
- Nietzsche, F. (1984 [1886]). *Humano, demasiado humano* (28 ed.) Madrid: EDAF.
- O'Donnel, G. (2008). Hacia un Estado de y para la democracia. En R. Mariani (coord.). *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*. Lima: Mirza Editores e Impresores.
- Privacy International, Dejusticia y Fundación Karisma (2016). *The Right to Privacy in Colombia. Suggestions for right to privacy-related questions to be included in the list of issues on Colombia*. Human Rights Committee, 116th Session.
- Rabinovich, E. (2011). Protesta, derechos y libertad de expresión. En E. Rabinovich, A. L. Magrini y O. Rincón (eds.). *“Vamos a portarnos mal”. Protesta social y libertad de expresión en América Latina*. Bogotá: Centro de Competencia en Comunicación para América Latina, Friedrich Ebert Stiftung.
- Reeves, A. y De Vries, R. (2016). Does media coverage influence public attitudes towards welfare recipients? The impact of the 2011 English riots. *British Journal of Sociology*, 67(2), 281-306.
- Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (2006). *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2005. Volumen III. Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II.124. Doc. 7*. Washington: Secretaría General. Organización de los Estados Americanos.
- Revista Semana (2013). Paro agrario: las dos caras de la protesta. *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/paro-agrario-las-dos-caras-de-la-protesta/356110-3>
- Rhode, D. L. (2004). *Access to Justice*. New York: Oxford University Press.
- Rincón, O. (2013). El nuevo rostro de las protestas sociales en Colombia: de los miedos a las esperanzas. En *Razón Pública*. Recuperado de <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/7052-el-nuevo-rostro-de-las-protestas-sociales-en-colombia-de-los-miedos-a-las-esperanzas.html>
- Rodríguez Garavito, C. (2013). La primavera de los movimientos sociales. En *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elspectador.com/opinion/la-primavera-de-los-movimientos-sociales-columna-444060>

- Rodríguez Garavito, C. y Rodríguez Franco, D. (2010). *Cortes y cambio social: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Dejusticia.
- Rosenberg, G. N. (1991). *The Hollow Hope: Can Courts Bring About Social Change?* Chicago: The University of Chicago Press.
- Rozo, W. (2013). Esmad, arma letal. *Cien Días*, (80), 39-43.
- Schmitt, C. (2009 [1932]). *El concepto de lo político*. Madrid: Alianza.
- Sherman, L. W. (1997). Policing for crime prevention. En University of Maryland, Department of Criminology and Criminal Justice. *Preventing crime: What works, what doesn't, what's promising*. Washington: Office of Justice Programs.
- Small, M. (2009). 'How many cases do I need?' On science and the logic of case selection in field-based research. *Ethnography*, 10(1), 5-38.
- Smulovitz, C. y Peruzzotti, E. (2000). Societal Accountability in Latin America. *Journal of Democracy*, 11 (4), 147-158.
- Sparrow, M. K. (2015). Measuring performance in a modern police organization. *New Perspectives in Policing*.
- Sunstein, C. (2003). *Why societies need dissent*. Cambridge: Harvard University Press.
- Swift, J. (1972 [1726]). *Los viajes de Gulliver*. México: Editorial Cumbre.
- Tangarife, C. L. (coord.) (2016). *Libertades sindicales: esenciales para lograr trabajo decente. Informe de coyuntura laboral y sindical, 2015*. Medellín: Escuela Nacional Sindical.
- Tilly, Ch. y Tarrow, S. (2015). *Contentious Politics* (2 ed.). New York: Oxford University Press.
- Tyler, T., Jackson, J. y Mentovich, A. (2015). The consequences of being an object of suspicion: Potential pitfalls of proactive police contact. *Journal of Empirical Legal Studies*, 12(4), 602-636.
- Tyler, T. R., Fagan, J. y Geller, A. (2014). Street stops and police legitimacy: Teachable moments in young urban men's legal socialization. *Journal of Empirical Legal Studies*, 11(4), 751-785.
- United Nations Human Rights (2018). UN Human Rights Committee publishes new general comment on the "right to life". Geneva: Office of the High Commissioner. Recuperado de <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23809&LangID=E>
- Uprimny, R. (2008a). La judicialización de la política en Colombia: casos, potencialidades y riesgos. En J. Ferejohn, K. Ansolabehere, A. R. Dalla Via

- y R. Uprimny Yepes. *Los jueces: entre el derecho y la política*. Bogotá: ILSA.
- _____. (2008b). La masacre de las bananeras y la desigualdad de las víctimas. En *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/opinion/la-masacre-de-las-bananeras-y-la-desigualdad-de-las-victimas-columna-97082>
- Uprimny, R. y Durán, J. (2014). *Equidad y protección judicial del derecho a la salud en Colombia*. Santiago de Chile: Cepal-Serie Políticas Sociales.
- Uprimny, R. y Sánchez, L. M. (2012). *Análisis y recomendaciones sobre la judicialización de conductas relacionadas con la protesta social*. Bogotá (sin publicar).
- Uprimny, R. y Sánchez, L. M. (2010). Derecho penal y protesta social. En E. Bertoni (comp.). *¿Es legítima la criminalización de la protesta social? Derecho penal y libertad de expresión en América Latina*. Buenos Aires: Universidad de Palermo.
- Welsh, B. C. y Farrington, D. P. (2002). *Crime prevention effects of closed circuit television: A systematic review*. London: Home Office.
- World Justice Project (2016). *Rule of Law Index*. Washington: World Justice Project.
- Zaffaroni, R. (2010). Derecho penal y protesta social. En E. Bertoni (comp.). *¿Es legítima la criminalización de la protesta social? Derecho penal y libertad de expresión en América Latina*. Buenos Aires: Universidad de Palermo.
- Zimbardo, Ph. (2007). *El efecto Lucifer. El porqué de la maldad*. Barcelona: Paidós.

• DOCUMENTOS 1

ETNORREPARACIONES: la justicia colectiva étnica y la reparación a pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes en Colombia

Publicación digital e impresa

César Rodríguez Garavito, Yukyan Lam

2011

• DOCUMENTOS 2

LA CONSULTA PREVIA: DILEMAS Y SOLUCIONES. Lecciones del proceso de construcción del decreto de reparación y restitución de tierras para pueblos indígenas en Colombia

Publicación digital e impresa

César Rodríguez Garavito, Natalia Orduz Salinas

2012

• DOCUMENTOS 3

LA ADICCIÓN PUNITIVA: La desproporción de leyes de drogas en América Latina

Publicación digital e impresa

Rodrigo Uprimny, Diana Esther Guzmán, Jorge Parra Norato

2012

• DOCUMENTOS 4

ORDEN PÚBLICO Y PERFILES RACIALES: experiencias de afrocolombianos con la policía en Cali

Publicación digital e impresa

Yukyan Lam, Camilo Ávila

2013

• DOCUMENTOS 5

INSTITUCIONES Y NARCOTRÁFICO: la geografía judicial de los delitos de drogas en Colombia

Publicación digital

Mauricio García Villegas, Jose Rafael Espinosa Restrepo,

Felipe Jiménez Ángel

2013

• DOCUMENTOS 6

ENTRE ESTEREOTIPOS: Trayectorias laborales de mujeres y hombres en Colombia

Publicación digital

Diana Esther Guzmán, Annika Dalén

2013

• DOCUMENTOS 7

LA DISCRIMINACIÓN RACIAL EN EL TRABAJO: Un estudio experimental en Bogotá

Publicación digital e impresa

César Rodríguez Garavito, Juan Camilo Cárdenas C.,

Juan David Oviedo M., Sebastián Villamizar S.

2013

• DOCUMENTOS 8

LA REGULACIÓN DE LA INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA DEL EMBARAZO EN COLOMBIA

Publicación digital

Annika Dalén, Diana Esther Guzmán, Paola Molano
2013

• DOCUMENTOS 9

ACOSO LABORAL

Publicación digital

Diana Guzmán, Annika Dalén
2013

• DOCUMENTOS 10

ACCESO A LA JUSTICIA: Mujeres, conflicto armado y justicia

Publicación digital

Diana Esther Guzmán Rodríguez, Sylvia Prieto Dávila
2013

• DOCUMENTOS 11

LA IMPLEMENTACIÓN DE LA DESPENALIZACIÓN PARCIAL DEL ABORTO

Publicación digital e impresa

Annika Dalén
2013

• DOCUMENTOS 12

RESTITUCIÓN DE TIERRAS Y ENFOQUE DE GÉNERO

Publicación digital e impresa

Diana Esther Guzmán, Nina Chaparro
2013

• DOCUMENTOS 13

RAZA Y VIVIENDA EN COLOMBIA: la segregación residencial y las condiciones de vida en las ciudades

Publicación digital e impresa

María José Álvarez Rivadulla, César Rodríguez Garavito, Sebastián Villamizar Santamaría, Natalia Duarte
2013

• DOCUMENTOS 14

PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES Y PARTIDOS. Posibilidades a partir de la reforma política de 2011.

Publicación digital

Diana Esther Guzmán Rodríguez, Sylvia Prieto Dávila
2013

• DOCUMENTOS 15

BANCADA DE MUJERES DEL CONGRESO: una historia por contar

Publicación digital

Sylvia Cristina Prieto Dávila, Diana Guzmán Rodríguez
2013

• DOCUMENTOS 16

OBLIGACIONES CRUZADAS: Políticas de drogas y derechos humanos

Publicación digital

Diana Guzmán, Jorge Parra, Rodrigo Uprimny
2013

• DOCUMENTOS 17

GUÍA PARA IMPLEMENTAR DECISIONES SOBRE DERECHOS SOCIALES

Estrategias para los jueces, funcionarios y activistas

Publicación digital e impresa

César Rodríguez Garavito, Celeste Kauffman
2014

• DOCUMENTOS 18

VIGILANCIA DE LAS COMUNICACIONES EN COLOMBIA

El abismo entre la capacidad tecnológica y los controles legales

Publicación digital e impresa

Carlos Cortés Castillo
2014

• DOCUMENTOS 19

NO INTERRUMPIR EL DERECHO

Facultades de la Superintendencia Nacional de Salud en materia de IVE

Publicación digital

Nina Chaparro González, Annika Dalén
2015

• DOCUMENTOS 20

DATOS PERSONALES EN INFORMACIÓN PÚBLICA:

oscuridad en lo privado y luz en lo público

Publicación digital e impresa

Vivian Newman
2015

• DOCUMENTOS 21

REQUISAS, ¿A DISCRECIÓN?

Una tensión entre seguridad e intimidad

Publicación digital e impresa

Sebastián Lalinde Ordóñez
2015

• DOCUMENTOS 22

FORMACIÓN EN VIOLENCIA SEXUAL EN EL CONFLICTO

ARMADO: una propuesta metodológica para funcionarios

Publicación digital

Silvia Rojas Castro, Annika Dalén
2015

• DOCUMENTOS 23

CASAS DE JUSTICIA:

una buena idea mal administrada

Publicación digital

Equipo de investigación: Mauricio García Villegas,
Jose Rafael Espinosa Restrepo, Sebastián Lalinde Ordóñez,
Lina Arroyave Velásquez, Carolina Villadiego Burbano
2015

• DOCUMENTOS 24

LOS REMEDIOS QUE DA EL DERECHO.

***El papel del juez constitucional cuando la interrupción
del embarazo no se garantiza***

Publicación digital

Diana Esther Guzmán, Nina Chaparro González
2015

• DOCUMENTOS 25

**EL EJERCICIO DE LA INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA
DEL EMBARAZO EN EL MARCO DEL CONFLICTO ARMADO**

Publicación digital

Margarita Martínez Osorio, Annika Dalén,
Diana Esther Guzmán, Nina Chaparro González
2015

• DOCUMENTOS 26

CUIDADOS PALIATIVOS:

***abordaje de la atención en salud
desde un enfoque de derechos humanos***

Publicación digital e impresa

Isabel Pereira Arana
2016

• DOCUMENTOS 27

**SARAYAKU ANTE EL SISTEMA INTERAMERICANO
DE DERECHOS HUMANOS:**

justicia para el pueblo del Medio Día y su selva viviente

Publicación digital e impresa

Mario Melo Cevallos
2016

• DOCUMENTOS 28 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

LOS TERRITORIOS DE LA PAZ.

La construcción del estado local en Colombia

Publicación digital e impresa

Mauricio García Villegas, Nicolás Torres Echeverry,
Javier Revelo Rebolledo, Jose R. Espinosa Restrepo,
Natalia Duarte Mayorga
2016

• DOCUMENTOS 29 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

NEGOCIANDO DESDE LOS MÁRGENES:

la participación política de las mujeres en los procesos de paz en Colombia (1982-2016)

Publicación digital e impresa

Nina Chaparro González, Margarita Martínez Osorio
2016

• DOCUMENTOS 30 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

LA PAZ AMBIENTAL:

retos y propuestas para el posacuerdo

Publicación digital e impresa

César Rodríguez Garavito, Diana Rodríguez Franco,
Helena Durán Crane
2016

• DOCUMENTOS 31 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

**ACCESO A LOS ARCHIVOS DE INTELIGENCIA
Y CONTRAINTELIGENCIA EN EL MARCO DEL POSACUERDO**

Publicación digital e impresa

Ana María Ramírez Mourraille, María Paula Ángel Arango,
Mauricio Albarracín Caballero, Rodrigo Uprimny Yepes,
Vivian Newman Pont
2017

• DOCUMENTOS 32

JUSTICIA TRANSICIONAL Y ACCIÓN SIN DAÑO

Una reflexión desde el proceso de restitución de tierras

Publicación digital e impresa

Aura Patricia Bolívar Jaime, Olga del Pilar Vásquez Cruz
2017

• DOCUMENTOS 33

SIN REGLAS NI CONTROLES

***Regulación de la publicidad de alimentos y bebidas
dirigida a menores de edad***

Publicación digital e impresa

Diana Guarnizo Peralta
2017

• DOCUMENTOS 34

ACADEMIA Y CIUDADANÍA

Profesores universitarios cumpliendo y violando normas

Publicación digital e impresa

Mauricio García Villegas, Nicolás Torres Echeverry,
Andrea Ramírez Pisco, Juan Camilo Cárdenas Campo
2017

• DOCUMENTOS 35 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

ESTRATEGIAS PARA UNA REFORMA RURAL TRANSICIONAL

Publicación digital e impresa
 Nelson Camilo Sánchez León
 2017

• DOCUMENTOS 36 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

SISTEMA DE JUSTICIA TERRITORIAL PARA LA PAZ

Publicación digital e impresa
 Carolina Villadiego Burbano, Sebastián Lalinde Ordóñez
 2017

• DOCUMENTOS 37

DELITOS DE DROGAS Y SOBREDOSIS CARCELARIA EN COLOMBIA

Publicación digital e impresa
 Rodrigo Uprimny Yepes, Sergio Chaparro Hernández,
 Luis Felipe Cruz Olivera
 2017

• DOCUMENTOS 38 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

COCA, INSTITUCIONES Y DESARROLLO

Los retos de los municipios productores en el posacuerdo

Publicación digital e impresa
 Sergio Chaparro Hernández, Luis Felipe Cruz Olivera
 2017

• DOCUMENTOS 39 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

RESTITUCIÓN DE TIERRAS, POLÍTICA DE VIVIENDA Y PROYECTOS PRODUCTIVOS

Ideas para el posacuerdo

Publicación digital e impresa
 Aura Patricia Bolívar Jaime, Angie Paola Botero Giraldo,
 Laura Gabriela Gutiérrez Baquero
 2017

• DOCUMENTOS 40

CÁRCEL O MUERTE

El secreto profesional como garantía fundamental en casos de aborto

Publicación digital
 Ana Jimena Bautista Revelo, Anna Joseph, Margarita Martínez Osorio
 2017

• DOCUMENTOS 41

SOBREDOSIS CARCELARIA Y POLÍTICA DE DROGAS EN AMÉRICA LATINA

Publicación digital e impresa
 Sergio Chaparro Hernández, Catalina Pérez Correa
 2017

• DOCUMENTOS 42

SOBREPESO Y CONTRAPESOS

La autorregulación de la industria no es suficiente para proteger a los menores de edad

Publicación digital e impresa

Valentina Rozo Rangel

2017

• DOCUMENTOS 43

VÍCTIMAS Y PRENSA DESPUÉS DE LA GUERRA

Tensiones entre intimidad, verdad histórica y libertad de expresión

Publicación digital e impresa

Vivian Newman Pont, María Paula Ángel Arango,

María Ximena Dávila Contreras

2018

• DOCUMENTOS 44

LO QUE NO DEBE SER CONTADO

Tensiones entre el derecho a la intimidad y el acceso a la información en casos de interrupción voluntaria del embarazo

Publicación digital

Nina Chaparro González, Diana Esther Guzmán,

Silvia Rojas Castro

2018

• DOCUMENTOS 45

POSCONFLICTO Y VIOLENCIA SEXUAL

La garantía de la interrupción voluntaria del embarazo en los municipios priorizados para la paz

Publicación digital

Ana Jimena Bautista Revelo, Blanca Capacho Niño,

Margarita Martínez Osorio

2018

• DOCUMENTOS 46

UN CAMINO TRUNCADO: los derechos sexuales y reproductivos en Montes de María

Publicación digital e impresa

María Ximena Dávila, Margarita Martínez, Nina Chaparro

2019

• DOCUMENTOS 47

ETIQUETAS SIN DERECHOS. Etiquetado de productos comestibles: un análisis desde los derechos humanos

Publicación digital e impresa

Diana Guarnizo, Ana María Narváez

2019

• DOCUMENTOS 48

**RENDICIÓN DE CUENTAS DE GOOGLE Y OTROS NEGOCIOS
EN COLOMBIA: la protección de datos personales en la era
digital**

Publicación digital e impresa

Vivian Newman Pont, María Paula Ángel Arango

2019

La dinámica de la protesta social en Colombia

es compleja en la medida en que alrededor de ella confluyen muchos factores. Primero, una regulación normativa que, en muchos sentidos, es proclive a desalentar la protesta. Segundo, un control policial, en ciertos casos, violento y excesivo, en el que los manifestantes son considerados enemigos más que ciudadanos y frente al cual algunos manifestantes responden con abusos, lo cual produce un círculo vicioso de violencia en el que los policías desconfían de los manifestantes y los manifestantes de los policías. Tercero, un sistema judicial que instrumentaliza el derecho penal para desincentivar la movilización social. Y cuarto, unos medios de comunicación que suelen reportar solo las protestas en las que hay violencia y que, por ese camino, incentivan que las manifestaciones no siempre transcurran pacíficamente, de un lado, y que la protesta no tenga mucha legitimidad social, de otro. Todos estos elementos combinados y sumados al hecho de que la protesta, con frecuencia, produce afectaciones en los derechos de terceras personas sugieren que su regulación no es fácil.

La tesis que se defiende en este libro es que, si bien la contención policial de la protesta es la más visible, no es la única forma de controlarla. En Colombia hay al menos cuatro herramientas para controlar la protesta y que podrían tener como efecto desestimular el ejercicio de este derecho que es vital en una democracia y, por tanto, merece la mayor protección: la contención normativa, la contención policial, la contención judicial y la contención mediática.

El estudio, a través de métodos cuantitativos y cualitativos de investigación, de estas cuatro formas de control de la protesta lleva a la conclusión de que en Colombia el Estado no es muy favorable a este derecho y que él no goza de mucha legitimidad social, lo cual deteriora los indicadores de democracia. Con este horizonte, esta investigación ofrece algunas recomendaciones de política pública con el objetivo de eliminar o al menos minimizar las consecuencias perversas para el derecho a la protesta social de las cuatro maneras de contenerla.

978-958-5441-85-9



9 789585 441859