

# LA INEXISTENCIA DE UN DERECHO FUNDAMENTAL O HUMANO A BLOQUEAR VÍAS EN SITUACIÓN DE PROTESTA

## *THE NONEXISTENCE OF A CONSTITUTIONAL OR A HUMAN RIGHT TO BLOCK PUBLIC WAYS IN A PROTEST*

CARLOS BERNAL\*

**RESUMEN:** Este ensayo defiende la tesis, según la cual, en el ordenamiento jurídico colombiano no existe un derecho fundamental definitivo a bloquear vías en situación de protestas. Tampoco existe un derecho humano semejante en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Antes bien, las autoridades tienen la competencia, y en muchos casos también el deber, de levantar los bloqueos de vías, cuando estos afecten de forma desproporcionada a otros derechos fundamentales o bienes constitucionales.

**Palabras clave:** Derecho de reunión y manifestación; Protesta; Bloqueo de vías; Estándares interamericanos; Proporcionalidad.

**ABSTRACT:** This paper endorses the claim that, within the Colombian legal order, there is no constitutional right to block public ways during a protest. Furthermore, there is no human right with such content in the Inter-American Human Rights System. Instead, authorities have a power, and in many cases, a duty, to unblock public ways, when this disproportionately interferes with other constitutional rights or goods.

**Keywords:** Right to Demonstration; Protest; Public Way Blockage; Inter-American Standards; Proportionality.

## I. INTRODUCCIÓN

De acuerdo con el artículo 37 de la Constitución Política de Colombia: “Toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Solo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho”. Esta disposición institucionaliza el derecho de reunión y manifestación pacífica en el derecho constitucional colombiano.

Esta disposición replica lo dispuesto por algunas fuentes internacionales de derechos humanos, que son vinculantes para Colombia y para otros países en América Latina<sup>1</sup>. Se-

---

\* Doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca y en Filosofía por la Universidad de la Florida. Profesor de las facultades de derecho de la Universidad de Dayton (Ohio, Estados Unidos) y de la Universidad de la Sabana (Bogotá, Colombia). Dirección Postal: University of Dayton School of Law, 300 College Park, Dayton, Ohio, 45469, Estados Unidos de América. Número Orcid: <http://orcid.org/0000-0003-1310-8398>. Direcciones de correo electrónico: [cbernal1@udayton.edu](mailto:cbernal1@udayton.edu) y [carlosbep@unisabana.edu.co](mailto:carlosbep@unisabana.edu.co). Este trabajo se enmarca en el proyecto de investigación CAEFI 2021.

<sup>1</sup> Sobre el carácter de derecho humano de las libertades de expresión y de reunión, que pueden ejercerse por medio de la protesta, véase CORZO SOSA (2016) pp. 77 ss.

gún el artículo 93 de la Constitución Política de Colombia, estas disposiciones prevalecen en el orden interno<sup>2</sup>. En este sentido, existe una coincidencia –por lo menos, en abstracto, en cuanto al *nomen iuris*– entre el contenido protegido por el derecho fundamental de reunión y manifestación y el derecho humano a reunirse y manifestarse de forma pacífica.

Las disposiciones internacionales de derechos humanos vinculantes para Colombia más importantes, en cuanto a la protección del derecho de reunión y manifestación pacífica, son: (i) el inciso 1° del artículo 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>3</sup>; (ii) los artículos 19 y 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>4</sup>; y (iii) los artículos 15 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>5</sup>.

En varios lapsos, entre 2019 y 2021, el contenido y los límites de este derecho fundamental han estado en el centro del debate político y jurídico en Colombia. En especial, estos aspectos adquirieron una súbita relevancia nacional e internacional, a partir del 28 de abril de 2021, debido a la situación de protestas que desencadenó el llamado “paro nacional”. En un intento de replicar las protestas que tuvieron lugar en Chile en octubre de 2019, este paro fue un movimiento liderado por organizaciones de la sociedad para exigir ciertas reformas económicas y sociales. Según dichas organizaciones, estas reformas están relacionadas con problemas históricos estructurales –la desigualdad y la falta de satisfac-

<sup>2</sup> Art. 93, CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA (1991). El texto de esta disposición es el siguiente: “Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. // Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia. // El Estado Colombiano puede reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en los términos previstos en el Estatuto de Roma adoptado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas y, consecuentemente, ratificar este tratado de conformidad con el procedimiento establecido en esta Constitución”.

La admisión de un tratamiento diferente en materias sustanciales por parte del Estatuto de Roma con respecto a las garantías contenidas en la Constitución tendrá efectos exclusivamente dentro del ámbito de la materia regulada en él”.

<sup>3</sup> Art. 20, DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS (1948). El texto de esta disposición es el siguiente: “Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas”.

<sup>4</sup> Art. 19 inciso 2° del PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS (1966). El texto de esta disposición es el siguiente: “Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”. Asimismo, es relevante el artículo 21 del mismo pacto, cuyo texto es el siguiente: “Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho solo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás”.

<sup>5</sup> Art. 15, CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS (1969). El texto de esta disposición es el siguiente: “Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho solo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás”. También es relevante el inciso 1° del artículo 13 de dicha Convención, cuyo texto es el siguiente: “Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.”

ción de derechos económicos sociales y culturales—, que se agudizaron con la pandemia del Covid-19<sup>6</sup>.

En el desarrollo del paro nacional tuvieron lugar miles de actividades<sup>7</sup>. Algunas de estas actividades fueron de protesta pacífica. Otras consistieron en actos delictivos, vandálicos y violentos, en contra de la población civil, los miembros de la fuerza pública y algunos manifestantes, así como contra bienes públicos y privados<sup>8</sup>. Las protestas también impidieron el desenvolvimiento de actividades económicas y causaron desabastecimiento de víveres en varias ciudades, y de medicamentos y oxígeno en etapas dramáticas de la pandemia del Covid-19.

Una pregunta relevante en este contexto es si, como parte del contenido protegido por el derecho de reunión y manifestación, quienes protestan tienen un derecho fundamental o humano a bloquear vías públicas. O si, por el contrario, no existe un derecho semejante y, en consecuencia, las autoridades tienen el poder, y acaso también el deber, de prohibir los bloqueos —incluso mediante normas penales—, y de levantarlos. La respuesta a este interrogante debe darse en el marco de una discusión, más amplia, sobre ¿qué límites puede o debe constitucionalmente imponerse al derecho de reunión y manifestación pacífica, a fin de proteger otros derechos fundamentales —como, por ejemplo, los derechos a la vida y a la integridad de los particulares y de los miembros de la fuerza pública— u otros bienes constitucionales —verbigracia, la integridad del patrimonio público o la estabilidad económica—<sup>9</sup>.

En esta discusión de mayor amplitud han sido relevantes: (i) el informe emitido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, tras su visita a Colombia en junio de 2021<sup>10</sup>; y (ii) el informe: “El Paro Nacional 2021: Lecciones aprendidas para el ejercicio del derecho de reunión pacífica en Colombia”, de diciembre de 2021, en que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos presentó una evaluación de las protestas de 2021 y formuló recomendaciones al Gobierno Nacional. Estas fuentes jurídicas de derecho internacional blando contienen especificaciones pertinentes acerca de la forma en que los derechos fundamentales y humanos protegen el desarrollo de las protestas, así como sobre los límites de esta protección. Algunas de estas consideraciones son relevantes para determinar si existe un derecho fundamental o humano a bloquear vías en situación de protesta. Es cierto que estas fuentes no son vinculantes para el Estado. Sin embargo, ellas establecen reglas —a veces llamadas estándares— que los Estados deben cumplir de buena fe. En Colombia tales reglas tienen una naturaleza jurídica singular. Jueces y abogados a veces las consideran como parte del antes citado bloque de constitucionalidad, que integra todo el contenido de los derechos fundamentales.

<sup>6</sup> NACIONES UNIDAS, OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS (2021) párrs. 18 a 27.

<sup>7</sup> Según el Gobierno Nacional de Colombia, tan solo el primer día de paro nacional, el 28 de abril de 2021, tuvieron lugar más de 12.000 actividades de protestas. GOBIERNO NACIONAL (2021).

<sup>8</sup> Al respecto son relevantes, por ejemplo, los resultados trágicos de varias jornadas en septiembre de 2020. Véase: EL TIEMPO (11.09.2020).

<sup>9</sup> Véase, PAÚL (2019) pp. 634-641.

<sup>10</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2021).

Dentro de este contexto, este trabajo defiende tres tesis: (i) primero, que en el ordenamiento jurídico colombiano no existe un derecho fundamental o un derecho humano definitivo a bloquear vías en situación de protestas; (ii) segundo, que, antes bien, las autoridades públicas tienen el poder jurídico, y en muchos casos también el deber, de levantar los bloqueos de vías, cuando estos afecten de forma desproporcionada otros derechos fundamentales o bienes constitucionales; y (iii) en este sentido, el delito de “obstrucción a vías públicas que afecten el orden público”, tipificado por el artículo 353A de la Ley 599 de 2000 (Código Penal), es conforme con la Constitución Política y con los tratados internacionales sobre derechos humanos vinculantes para Colombia. Asimismo, el artículo 1° inciso 2° del Decreto 575 de 2021, que ordenó a los gobernadores y alcaldes de los departamentos y municipios más afectados por los bloqueos, cooperar con las fuerzas armadas para levantarlos, también es conforme con estas normativas.

Estas tesis pueden ser relevantes más allá de las fronteras colombianas. Tras los ejemplos de Chile y de Colombia, es posible que movimientos sociales utilicen la estrategia de protestas y de bloqueo de vías para conseguir objetivos políticos y reformas sociales y económicas en otros países de América Latina. Dados los pronunciamientos sobre el tema, por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en esas latitudes también se suscitará el interrogante de si existe un derecho a bloquear las vías en situación de protestas y, de ser así, cuáles son sus límites.

Para fundamentar las tesis que defiendo en este artículo, procederé de la siguiente manera. En la sección II me referiré al contenido y a los límites del derecho fundamental de reunión y manifestación. En la sección III analizaré la prohibición de obstrucción de vías públicas como límite al derecho de reunión y manifestación, así como si resulta proporcionada y, en consecuencia, acorde con los derechos fundamentales y humanos. Tras ello, incluiré las conclusiones y la bibliografía. Este trabajo no persigue llevar a cabo un estudio de derecho comparado. Sin embargo, sí contiene algunas alusiones a regulaciones norteamericanas y a sentencias de ciertas jurisdicciones específicas que tienen relación directa con el problema central, es decir, el bloqueo de vías.

## II. CONTENIDO Y LÍMITES DEL DERECHO FUNDAMENTAL DE REUNIÓN Y MANIFESTACIÓN

### 1. EL DERECHO DE REUNIÓN Y MANIFESTACIÓN NO PROTEGE LAS PROTESTAS QUE NO SEAN PACÍFICAS

El artículo 37 de la Constitución Política de Colombia instituye una limitación directamente constitucional al derecho fundamental de reunión y manifestación pública<sup>11</sup>. Esta limitación consiste en que este derecho ampara solo las reuniones y manifestaciones pacíficas. Esto quiere decir que las reuniones y manifestaciones que no sean pacíficas, es

---

<sup>11</sup> Las limitaciones directamente constitucionales de los derechos fundamentales son aquellas que el propio texto de la Constitución Política instituye. Estas limitaciones excluyen de la protección constitucional los contenidos directamente limitados. Véase ALEXY (2008) pp. 248-252.

decir, las violentas, están excluidas del contenido o ámbito de protección de este derecho fundamental.

En este mismo sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional. Esta Corte ha señalado que el derecho de reunión y manifestación pública y pacífica es esencial para el desarrollo de la democracia participativa. Por ello, no solo desde el punto de vista formal, sino también desde una perspectiva material, vinculada a la democracia<sup>12</sup>, este derecho tiene el carácter de derecho fundamental. Asimismo, algunas conductas que pueden incluirse dentro de su ámbito normativo también están protegidas por el derecho fundamental a la libertad de expresión. Con todo, la Corte Constitucional ha enfatizado que este derecho no protege todo tipo de expresiones de manifestación. Antes bien, “excluye de su contorno material las manifestaciones violentas y los objetos ilícitos”<sup>13</sup>.

Esta posición de la Corte Constitucional<sup>14</sup> es consistente con las disposiciones de la Declaración Universal de Derechos Humanos, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, antes enunciadas. Estas disposiciones no protegen el derecho de reunión y de manifestación cuando se lleva a cabo por vías violentas.

En lo que concierne a la última de estas fuentes, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha enfatizado que: “El derecho de reunión protege la congregación pacífica, intencional y temporal de personas en un determinado espacio para el logro de un objetivo común, incluida la protesta”<sup>15</sup>. La Comisión también ha señalado que tanto en el plano internacional como en los ordenamientos jurídicos internos de los países de la región, este derecho está restringido en cuanto al modo de su ejercicio: “tiene como requisito el de ejercerse de manera pacífica y sin armas”<sup>16</sup>.

Algo similar ocurre en el Sistema Europeo de Derechos Humanos. El artículo 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos solo protege el derecho de “reunión pacífica”<sup>17</sup>. Como ha señalado la Corte Europea de Derechos Humanos, este derecho no ampara manifestaciones que sean desarrolladas con intención de desplegar actos de violencia, para incitar a la violencia o para minar los fundamentos de una sociedad democrática<sup>18</sup>.

Una primera conclusión que hasta aquí puede extraerse es que ni el derecho fundamental ni el derecho humano de reunión y manifestación protegen actividades de protesta que no sean pacíficas. Como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido, esto implica que: (i) “el Estado puede restringir la participación en manifestaciones

<sup>12</sup> Sobre el fundamento material de los derechos fundamentales en la teoría democrática, véase BERNAL PULIDO (2014) capítulo III.

<sup>13</sup> Corte Constitucional. Sentencia del 7 marzo de 2018. Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado. Sentencia C-009.

<sup>14</sup> La Corte Constitucional ya había asumido esta posición en la Sentencia del 26 de septiembre de 2012. Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa. Sentencia C-742.

<sup>15</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2019) párr. 19.

<sup>16</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2019) párr. 81.

<sup>17</sup> Art. 11, CONVENIO EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS.

<sup>18</sup> *TARANENKO vs. RUSIA* (2014) § 66; *NAVALNYI vs. RUSIA* (2018); § 98; *TER-PETROSYAN vs. ARMENIA* (2019) § 53; *FÁBER vs. HUNGRÍA* (2012) § 37; y *GÜN Y OTROS vs. TURQUÍA* (2013) § 49.

públicas y protestas a las personas que cometan actos de violencia o que porten armas”<sup>19</sup>; (ii) el Estado puede restringir su derecho a la manifestación a las “personas que cometan actos de violencia en el contexto de protestas”<sup>20</sup>; y (iii) que el Estado puede recurrir al uso legal, necesario y proporcional de la fuerza pública “para proteger la integridad de los manifestantes, así como de personas ajenas a la movilización que se vean involucradas”<sup>21</sup>.

## 2. EL MODO DE LAS PROTESTAS Y LA OBSTRUCCIÓN DE VÍAS

Ahora bien, en su informe sobre protesta y derechos humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha aludido a algunas posiciones jurídicas que, *prima facie*, protegen el derecho de reunión y manifestación pacífica<sup>22</sup>. Estas se refieren a los derechos a participar en protesta sin autorización previa, elegir el contenido y los mensajes de la protesta, escoger el tiempo de la protesta, así como el modo de la protesta<sup>23</sup>.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos se refiere a “derecho” cuando alude a estas posiciones jurídicas. Esta alusión es correcta, siempre y cuando se entienda que se trata de derechos *prima facie*, es decir, derechos que, en principio tienen validez, pero que pueden ser limitados por las autoridades<sup>24</sup>. Si el Legislador limita estas posiciones, y la limitación es proporcionada, la posición desaparecerá del orden jurídico. En esta hipótesis, ya no podrá ser considerada como un derecho válido o definitivo<sup>25</sup>. En otras palabras, las posiciones jurídicas relativas al poder de determinar el modo de las protestas tienen el carácter de *prima facie*. Si son desproporcionadas, las autoridades pueden limitarlas e impedir que sean reconocidos como derechos definitivos.

Una pregunta relevante es si el derecho a determinar el modo de la protesta implica un derecho *prima facie* a manifestarse en las vías públicas y ocasionar algunas obstrucciones. A esta pregunta debe darse una respuesta positiva, siempre y cuando –se reitera– se entienda que se trata de posiciones *prima facie*. Como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado, es natural que el ejercicio del derecho de manifestación

<sup>19</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2019) párr. 81.

<sup>20</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2019) párr. 84.

<sup>21</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2019) párr. 84.

<sup>22</sup> En el ámbito de los derechos fundamentales o humanos, las posiciones jurídicas son relaciones jurídicas entre los titulares y los destinatarios de estos derechos. En su forma más común, presentan una estructura trídica en la cual el titular de un derecho –o sujeto activo– (por ejemplo, la persona que quiere ejercer el derecho de reunión y manifestación) tiene un derecho a que destinatario del derecho –o sujeto pasivo– (por ejemplo, el Estado), desarrolle a su favor una conducta o una abstención (por ejemplo, no impedir una manifestación). Los tres elementos de una posición jurídica son, entonces, el titular del derecho, el destinatario y la conducta debida. Véase sobre este concepto: BERNAL PULIDO (2014), capítulo primero.

<sup>23</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2019) párrs. 25-33.

<sup>24</sup> Sobre el concepto de derecho *prima facie* o limitable, véase: BERNAL PULIDO (2014) capítulo sexto.

<sup>25</sup> Existe una amplia discusión doctrinal sobre si el principio de proporcionalidad es el único límite constitucional a la validez de las limitaciones legislativas a los derechos fundamentales. Sobre este aspecto, véase: BERNAL PULIDO (2014) capítulo tercero. Allí defendiendo la tesis según la cual el legislador tiene límites formales (de competencia y procedimiento) y materiales. Los límites materiales provienen de reglas constitucionales específicas y del principio de proporcionalidad. A este principio es posible reconducir algunos límites que surgen de los conceptos de contenido esencial o de razonabilidad.

genere “molestias”, “distorsiones” menores “a los derechos de otras personas” o a la “rutina de funcionamiento cotidiano”<sup>26</sup>, incluso con “cortes de ruta”<sup>27</sup>.

De lo señalado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos deriva que: (i) el derecho de manifestación protege, *prima facie*, la conducción de manifestaciones que impliquen la eventual obstrucción de una vía o de algunas vías; (ii) la mera obstrucción de una vía que cause molestias a los derechos de otras personas o a la rutina no convierte en “no pacífica” a una manifestación; y (iii) la causación de estas molestias o disrupciones menores implica un ejercicio proporcionado del derecho de reunión y manifestación. En otras palabras, las obstrucciones de vías públicas son compatibles, de modo definitivo, con la Constitución Política y con la Convención Americana de Derechos Humanos, cuando su magnitud e intensidad solo genere “molestias”, “distorsiones” menores “a los derechos de otras personas” o a la “rutina de funcionamiento cotidiano”.

Sin embargo, de esto no se sigue que exista un derecho fundamental o humano definitivo a obstruir vías, así como tampoco que el Estado carezca de competencia para prohibir la obstrucción generalizada o desproporcionada de vías. El Estado puede regular y limitar el derecho *prima facie* a obstruir vías en situación de protestas. Este no es un derecho absoluto. El contenido protegido *prima facie* por el derecho de reunión y manifestación pública y pacífica incluye conductas que necesariamente implican colisiones con otros derechos fundamentales. Por esta razón, como el propio artículo 37 de la Constitución Política prevé, el contenido del derecho de reunión y manifestación puede (y debe) ser limitado. La autoridad competente para limitarlo es el Legislador<sup>28</sup>. Al tratarse de un derecho fundamental, solo el Legislador puede expedir una regulación general de este derecho –que incluya limitaciones específicas– mediante la expedición de una ley estatutaria<sup>29</sup>.

Con todo, en ausencia de limitaciones estatutarias generales, el Presidente de la República, como responsable de “conservar en todo el territorio el orden público”<sup>30</sup>, y de proteger los derechos fundamentales de todos los ciudadanos<sup>31</sup>, tiene la competencia –e incluso el deber– de prohibir la obstrucción de vías, cuando, por su magnitud o duración, implique afectaciones desproporcionadas de los derechos de los demás.

Sobre este aspecto, es competencia del Gobierno Nacional proteger los derechos de todas las personas que puedan resultar afectados por la obstrucción de vías e impedir que las afectaciones lleguen a ser desproporcionadas. Este tipo de desproporción no es tolerable, desde el punto de vista de los derechos fundamentales y humanos.

Es así como, la propia Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el informe de su visita de trabajo a Colombia, llevada a cabo del 8 al 10 de junio de 2021, no pudo soslayar y dejar de condenar algunas consecuencias desproporcionadas de la obstrucción de vías: (i) el desabastecimiento de “alimentos, medicinas y combustibles”; (ii) afecta-

<sup>26</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2019) párr. 86.

<sup>27</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2019) párr. 84.

<sup>28</sup> Corte Constitucional. Sentencia del 26 de septiembre de 2012. Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa. Sentencia C-742.

<sup>29</sup> Art. 152, CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA (1991).

<sup>30</sup> Numeral 4, Art. 189, CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA (1991).

<sup>31</sup> Art. 2, CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA (1991).

ciones a las ventas; (iii) pérdida de empleos; y (iv) el fallecimiento de dos bebés<sup>32</sup>. Este tipo de resultados de la obstrucción de vías están prohibidos por la Constitución Política y por la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Incluso, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos considera legítima la “dispersión o desconcentración forzada” de una manifestación para “liberar la circulación en las vías de tránsito”<sup>33</sup>. Las autoridades tienen el poder y el deber jurídico de emplear esta posibilidad para evitar afectaciones desproporcionadas de derechos fundamentales y bienes colectivos que puedan derivar de la obstrucción de vías.

Ahora bien, es cierto que las limitaciones al derecho de reunión y manifestación, que prevean el Legislador o el Gobierno Nacional, están sometidas a límites que buscan impedir que este derecho se convierta en “letra muerta”<sup>34</sup>. El principal de estos límites de los límites es el principio de proporcionalidad<sup>35</sup>. De acuerdo con este principio, ni el legislador ni el Gobierno pueden limitar el ejercicio de este derecho de forma arbitraria, sino de acuerdo con razones que evidencien la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de las limitaciones para proteger otros derechos fundamentales o para alcanzar otros fines constitucionales<sup>36</sup>. Además, por efecto del principio de proporcionalidad, las limitaciones al derecho de reunión y manifestación pacífica no pueden ser tan indeterminadas que den lugar a la arbitrariedad<sup>37</sup>. Antes bien, deben ser descritas con precisión, de tal forma que no puedan justificar conductas arbitrarias, abusivas o discriminatorias llevadas a cabo por las autoridades públicas<sup>38</sup>.

En todo caso, es al juez constitucional a quien corresponde examinar la proporcionalidad de las limitaciones impuestas, en abstracto y en concreto, al derecho de reunión y manifestación. En este examen de proporcionalidad, el juez constitucional debe determinar si las limitaciones impuestas consiguen, por ejemplo, “conciliar el libre ejercicio del derecho y el orden público, así como armonizar los conflictos del derecho de reunión y manifestación de ciertas personas con el ejercicio de los derechos fundamentales de los demás”<sup>39</sup>.

De manera análoga, en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que las autoridades pueden limitar los derechos relevantes en una situación de protesta –incluidos los aspectos atinentes al modo de la protesta–. Sin embargo, las limitaciones deben cumplir con tres exigencias: “En primer lugar, toda limitación debe estar prevista en ley. En segundo lugar, debe

<sup>32</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2021) párrs. 137 y 138.

<sup>33</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2021) párr. 153.

<sup>34</sup> Corte Constitucional. Sentencia del 17 de enero de 1994. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero. Sentencia C-024.

<sup>35</sup> Sobre este principio, BERNAL PULIDO (2014).

<sup>36</sup> Corte Constitucional. Sentencia del 7 marzo de 2018. Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado. Sentencia C-009.

<sup>37</sup> Corte Constitucional. Sentencia del 26 de septiembre de 2012. Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa. Sentencia C-742.

<sup>38</sup> Corte Constitucional. Sentencia del 14 de julio de 1992. Magistrados Ponentes: Jaime Sanin Greiffenstein y Eduardo Cifuentes Muñoz. Sentencia T-456.

<sup>39</sup> Corte Constitucional. Sentencia del 26 de septiembre de 2012. Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa. Sentencia C-742.

buscar garantizar los objetivos legítimos expresamente previstos en la Convención Americana. En tercer lugar, las restricciones deben ser necesarias en una sociedad democrática, criterio del que se derivan también los estándares sobre proporcionalidad<sup>40</sup>.

Dado que la protesta es un modo de ejercicio de las libertades de expresión, reunión y de asociación, no puede prohibirse per se. En este sentido, la Corte Interamericana de derechos humanos ha reconocido que la Convención Americana sobre Derechos Humanos protege estas libertades “cuando se ejercen de manera conjunta con la finalidad de protestar contra la actuación de los poderes estatales”<sup>41</sup>. La Corte Interamericana también ha reconocido que el artículo 15 de la Convención Americana protege prima facie el derecho a llevar a cabo protestas que impliquen “tanto reuniones privadas como reuniones en la vía pública, ya sean estáticas o con desplazamientos”<sup>42</sup>. No obstante, la Corte Interamericana no se ha pronunciado acerca del contenido y los límites de este derecho. Como todos los demás derechos, no se trata de un derecho absoluto. Antes bien, puede ser objeto de limitaciones proporcionadas.

### III. LA PROHIBICIÓN DEL BLOQUEO DE VÍAS PÚBLICAS COMO LÍMITE AL DERECHO DE REUNIÓN Y MANIFESTACIÓN

Hasta el momento, el Congreso de la República no ha expedido una Ley Estatutaria que, de forma general, regule el derecho de reunión y manifestación. Con todo, en la legislación ordinaria y en el Decreto 575 de 2021 se encuentran algunas disposiciones que limitan este derecho fundamental, en el sentido de prohibir la obstrucción de vías. Una pregunta relevante es si estas limitaciones son acordes con la Constitución y con la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

#### 1. LA CONSTITUCIONALIDAD DEL DELITO DE OBSTRUCCIÓN A VÍAS PÚBLICAS QUE AFECTEN EL ORDEN PÚBLICO

La disposición legal relevante es el artículo 353A de la Ley 599 de 2000 (Código Penal). Esta disposición tipifica el delito de “Obstrucción a vías públicas que afecten el orden público”<sup>43</sup>. De acuerdo con esta disposición, están prohibidas las conductas de –por medios ilícitos– incitar, dirigir, constreñir o proporcionar los medios para obstaculizar de manera temporal o permanente, selectiva o general, las vías o la infraestructura de transporte de tal

<sup>40</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2019) párr. 33.

<sup>41</sup> *LÓPEZ LONE y OTROS Vs. HONDURAS* (2015), párr. 160.

<sup>42</sup> *CASO MUJERES VÍCTIMAS DE TORTURA SEXUAL EN ATENCO Vs. MÉXICO* (2018), párr. 171.

<sup>43</sup> El texto de esta disposición es el siguiente: “Obstrucción a vías públicas que afecten el orden público. El que por medios ilícitos incite, dirija, constreña 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”.

manera que atente contra la vida humana, la salud pública, la seguridad alimentaria, el medio ambiente o el derecho al trabajo.

En la Sentencia C-742 de 2012, tras un análisis de proporcionalidad, la Corte Constitucional encontró que esta disposición se ajustaba a la Constitución Política y la declaró exequible. No obstante, la Corte señaló que, para que un acto de manifestación pública pueda considerarse como una punible obstrucción de vía pública, “tiene que tratarse de una perturbación superlativa, que ni siquiera puede considerarse un grado superior de dificultad para la circulación, sino que es un estado diferente... 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”<sup>44</sup>. De acuerdo con la Corte, resulta esencial que se demuestre “que se alteró el funcionamiento regular de las vías o infraestructuras de transporte, en cuanto de ese modo se atente en concreto contra la vida humana, la salud pública, la seguridad alimentaria, el medio ambiente o el derecho al trabajo”<sup>45</sup>. Asimismo, debe probarse un “daño al menos potencial para la seguridad pública”<sup>46</sup>.

Esta decisión de la Corte Constitucional es consistente con regulaciones comparadas y con jurisprudencia en materia de derechos humanos. En Perú, por ejemplo, el artículo único del Decreto Legislativo 1237 introdujo una modificación al Código Penal para tipificar como conducta punible obstaculizar “vías de comunicación”, impedir “el libre tránsito de la ciudadanía” mediante violencia o amenaza, para obtener alguna ventaja económica o de otra índole.

El Tribunal Constitucional declaró exequible esta disposición en la Sentencia del Exp. N° 009-2018-PI/TC. Asimismo, en la Sentencia del expediente N° 012-2018-PI/TC, el mismo Tribunal sostuvo que la protesta está permitida “siempre que dichas manifestaciones sean pacíficas y no alteren el orden público o afecten derechos de terceros, pues cuando esto último ocurra (toma de locales, interrupción del tráfico [...]) la conducta es sancionable”.

En los Estados Unidos existen disposiciones similares. El bloqueo de vías públicas por parte de manifestantes está sancionado por ley. Actualmente existen en este país 36 leyes que prohíben y sancionan el bloqueo de vías públicas por parte de los participantes en una manifestación<sup>47</sup>. Al respecto cursan otros 51 proyectos de ley. Entre los estados en los que están conductas están prohibidas se encuentran: Arkansas —una ley de 29 de abril de 2021 sanciona a los manifestantes que bloqueen vías públicas, lleven a cabo disturbios y ocasionen daños a monumentos; otra ley de 6 de abril de 2017 impone sanciones penales a quienes obstruyan la llegada del personal de ayuda médica—; Florida —una ley de 19 de abril de 2021 impone sanciones a los manifestantes que “atenten contra el libre desplazamiento de los vehículos”; asimismo, los manifestantes que bloqueen las vías públicas serán sancionados hasta con 15 años de prisión—; Iowa —una ley de 16 de junio de 2021 aumentó las

<sup>44</sup> Corte Constitucional. Sentencia del 26 de septiembre de 2012. Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa. Sentencia C-742.

<sup>45</sup> Corte Constitucional. Sentencia del 26 de septiembre de 2012. Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa. Sentencia C-742.

<sup>46</sup> Corte Constitucional. Sentencia del 26 de septiembre de 2012. Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa. Sentencia C-742.

<sup>47</sup> Véanse las estadísticas actualizadas del INTERNATIONAL CENTER FOR NOT-FOR PROFIT LAW.

penas contra los manifestantes que incurran en “disturbios”, “manifestación ilegal” o “bloqueo de tráfico público”, y se reconoció la inmunidad para los conductores que causen daños a los manifestantes que bloqueen las vías públicas—; Misuri —una ley de 1 de diciembre de 2020 aumentó las penas por bloqueo de vías durante una manifestación—; Oklahoma —una ley de 21 de abril de 2021 impone sanciones a los manifestantes que bloquean el tráfico, reconoce inmunidad a los conductores que atropellen a manifestantes e imputa responsabilidad a las organizaciones que trabajen conjuntamente con los manifestantes—; Dakota del Sur —una ley de 14 de marzo de 2017 amplía la competencia del gobernador para restringir cierto tipo de protestas, especialmente aquellas que interfieren con la movilidad y el tráfico—; Tennessee —una ley de 12 de abril de 2017 aumentó las penas para quien impida el paso de vehículos de emergencia, como ambulancias o vehículos oficiales, o bloquee vías principales—; y Texas —una ley de 1° de junio de 2021 impone sanciones a manifestantes que bloqueen vías públicas o que impidan el paso de vehículos de ayuda y atención—.

También sobre este aspecto es muy conocida la Sentencia que la Corte Europea de Derechos Humanos dictara en el caso *Barraco vs. Francia*<sup>48</sup>. El demandante, Barraco, era un conductor de camión que había participado en una protesta sindical llevada a cabo en noviembre de 2002. Junto con otros 16 conductores, habían desplegado una operación caracol para ralentizar el tráfico en todos los carriles en un segmento de la autopista A46. Tras cinco horas de protesta, el demandante y otros dos conductores inmovilizaron sus vehículos y bloquearon todo el tráfico. Por esta razón, la Policía los detuvo.

Tras el inicio de un proceso penal por el delito de obstrucción del tráfico en vía pública, tipificado por el artículo L. 412-1 del Código de Circulación de Francia<sup>49</sup>, en noviembre de 2003, el Tribunal de Primera Instancia de Lyon declaró la inocencia de los tres acusados con el argumento de que: (i) el bloqueo de vías estaba permitido como parte del derecho a la huelga y a la manifestación; y (ii) que, según el artículo 122-4 del Código Penal francés, nadie puede ser condenado penalmente por un acto que esté ordenado o autorizado por disposiciones legislativas o reglamentarias.

La Fiscalía francesa (el Ministerio Público) apeló la sentencia de primera instancia. Mediante sentencia de 27 de mayo de 2004, el Tribunal de Apelación de Lyon la revocó. La sentencia de segunda instancia consideró que los camioneros imputados habían cometido el delito de obstrucción del tráfico y que la conducta llevada a cabo por ellos estaba jurídicamente prohibida.

El condenado, Barraco, llevó su caso a instancias del Sistema Europeo de Derechos Humanos. Argumentó que Francia había vulnerado sus derechos humanos a la libertad de expresión<sup>50</sup>, y a las libertades de reunión pacífica, asociación y asociación sindical<sup>51</sup>. Sin embargo, la Corte Europea de Derechos Humanos desestimó estos alegatos. Dicha Corte

<sup>48</sup> *BARRACO VS. FRANCIA* (2009).

<sup>49</sup> El artículo L. 412-1 del Código de Circulación francés dispone: “El hecho, con el fin de obstruir u obstaculizar el tráfico, de poner o intentar poner, en una vía abierta al tráfico público, un objeto que obstruya el paso de vehículos o de utilizarlo, o de intentar utilizar cualquier medio para obstruirlo es sancionado con dos años de prisión y una multa de 4.500 euros”.

<sup>50</sup> Art. 10.1, CONVENIO EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS.

<sup>51</sup> Art. 11.1, CONVENIO EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS.

sostuvo que: (i) es bien cierto que “cualquier manifestación en un lugar público puede causar cierto desorden en el curso de la vida diaria, incluida la interrupción del tráfico, y que, en ausencia de actos de violencia por parte de los manifestantes, es importante que las autoridades muestren una cierta tolerancia por las reuniones pacíficas”<sup>52</sup>; (ii) el demandante no fue condenado por participar en una manifestación sino por “un comportamiento preciso adoptado durante la manifestación, a saber, el bloqueo de una autopista, que causó una obstrucción mayor que aquella que en general implica el ejercicio del derecho de reunión pacífica”<sup>53</sup>; (iii) la Corte constató que las acciones del demandante causaron “en varias ocasiones, un bloqueo total de tráfico en la autopista, debido a la parada voluntaria de los vehículos a la cabeza de la procesión, incluido el del solicitante. Esta completa obstrucción del tráfico, obviamente, va más allá del simple inconveniente que ocasiona cualquier manifestación en la vía pública”<sup>54</sup>; (iv) la Corte también constató “que las fuerzas policiales, que estuvieron presentes para garantizar el mantenimiento del orden público y la seguridad, solo detuvieron a los tres manifestantes con el objetivo de poner fin al bloqueo total y luego de que les hubieran advertido reiteradamente de la prohibición de detenerse en la carretera y las sanciones en las que estaban incurriendo”<sup>55</sup>; (v) asimismo, la Corte estimó “que el demandante pudo ejercer, en este contexto, y durante varias horas, su derecho a la libertad de reunión pacífica y que las autoridades mostraron la necesaria tolerancia que debe adoptarse hacia tales reuniones”<sup>56</sup>; (vi) en este contexto, tras una ponderación de los derechos en juego, la Corte Europea de Derechos Humanos consideró que “la condena penal del demandante no era desproporcionada con respecto a los objetivos perseguidos”<sup>57</sup>; y (vii) que no había habido vulneración de los derechos humanos del demandante.

Esta sentencia de la Corte Europea de Derechos Humanos revela las razones insoslayables por las cuales las autoridades nacionales pueden prohibir, incluso con normas penales, la obstrucción de vías. Una obstrucción extendida en el tiempo y de magnitudes que sobrepasen la mera molestia temporal, puede implicar vulneraciones a otros derechos fundamentales. El Estado está llamado a impedir tales vulneraciones. Y para ello puede valerse de normas generales que incluso tengan carácter penal.

Si se observa con detenimiento lo prescrito por el artículo 353A de la Ley 599 de 2000, se verá que esta es una disposición legal –cumple con el principio de legalidad– que resulta acorde con el principio de proporcionalidad. Prohíbe penalmente obstrucciones a vías públicas marcadamente desproporcionadas, por cuanto “atentan contra la vida humana, la salud pública, la seguridad alimentaria, el medio ambiente o el derecho al trabajo”. Los derechos fundamentales y humanos que este tipo penal protegen tienen igual o más peso abstracto que el derecho de reunión y manifestación pacífica. Asimismo, se prevé que las obstrucciones sancionadas deben llevarse a cabo por medios ilícitos. Por consiguiente,

<sup>52</sup> *BARRACO vs. FRANCIA* (2009) párr. 43.

<sup>53</sup> *BARRACO vs. FRANCIA* (2009) párr. 46.

<sup>54</sup> *BARRACO vs. FRANCIA* (2009) párr. 49.

<sup>55</sup> *BARRACO vs. FRANCIA* (2009) párr. 49.

<sup>56</sup> *BARRACO vs. FRANCIA* (2009) párr. 49.

<sup>57</sup> *BARRACO vs. FRANCIA* (2009) párr. 49.

no resulta sorprendente que la Corte Constitucional, en una sentencia que ya ha hecho tránsito a cosa juzgada, haya declarado su exequibilidad pura y simple.

## 2. LA CONSTITUCIONALIDAD DEL LEVANTAMIENTO DE BLOQUEOS DE VÍAS PREVISTO POR EL ARTÍCULO 1.2 DEL DECRETO 575 DE 2021

De forma consistente con lo anterior, resulta acorde con la Constitución que, en el artículo 1.2 del Decreto 575 de 2002, el Gobierno Nacional haya ordenado a los gobernadores y a los alcaldes de los departamentos y municipios afectados de forma mantenida y desproporcionada por obstrucciones de vías, coordinar actividades de asistencia miliar para “levantar los bloqueos internos” entonces existentes en sus jurisdicciones y “evitar la instalación de nuevos bloqueos”.

Los bloqueos entonces existentes habían causado graves alteraciones del orden público, habían impedido el paso de misiones médicas, y habían causado desabastecimiento de bienes de primera necesidad y de bienes e insumos para uso médico. Ante esta situación, la perpetuación de los bloqueos había devenido desproporcionada y causaba vulneraciones a los derechos fundamentales a la vida, alimentación, agua, salud, educación, trabajo y a las libertades económicas<sup>58</sup>.

En este contexto, resulta difícil de comprender por qué, en informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos tras su visita a Colombia observó que “la prohibición absoluta de todo bloqueo [en términos del Decreto 575, de 28 de mayo de 2021, de asistencia militar a la Policía Nacional para “levantar los bloqueos internos”, así como “evitar la instalación de nuevos”] puede tener el efecto de desvirtuar la participación excepcional de las fuerzas militares, evadiendo el análisis de las circunstancias particulares de cada bloqueo y sin que se agoten las medidas menos lesivas como el diálogo”<sup>59</sup>.

Desde luego, el artículo 1° del Decreto 575 no institucionalizó una prohibición absoluta de bloqueos de vías. Tampoco impuso una participación generalizada de las fuerzas armadas para contener las protestas. No se trata de una medida de estado de excepción sino de una forma regular de implementación del Código Penal. Asimismo, esta disposición resulta proporcionada. Levantar bloqueos internos con intervención de la fuerza pública –de ser necesario, incluso de las fuerzas militares– resulta ajustado a los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, cuando tales bloqueos pongan en peligro o vulneren otros derechos fundamentales.

Este escenario se presentó en algunos supuestos que tuvieron lugar en el contexto de las protestas de 2021 en Colombia. En una oportunidad<sup>60</sup>, una bebé nació con serios problemas de salud en Buenaventura, una ciudad cuyo hospital público no dispone de una Unidad de Cuidados Intensivos Neonatales. Los médicos la intubaron y la trasladaron a

<sup>58</sup> La COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2021) párr. 143, reconoció la ingente magnitud de las obstrucciones de vías: “Según lo informado por la Policía Nacional, en las jornadas de manifestaciones se presentaron al menos 1.937 puntos de bloqueos de vía. De estos, 1.776 tuvieron una duración de 1 a 3 días, 46 duraron de 4 a 6 días, 115 se extendieron por más de 7 días y 9 se mantuvieron por 30 o más días, particularmente en el departamento del Valle del Cauca”.

<sup>59</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2021) párr. 117.

<sup>60</sup> Sobre esta noticia, véase OQUENDO (2021).

Cali, la Capital del Departamento del Valle, que está ubicada a 100 kilómetros. El viaje habría de tardar dos horas. Sin embargo, la ambulancia se encontró con un bloqueo. A pesar de las peticiones de los médicos, quienes protestaban no dejaron pasar la ambulancia. Los líderes de la protesta sugirieron a los médicos traspasar a la bebé. Sin embargo, esa opción no era posible, porque la menor de edad estaba intubada. Como consecuencia de este hecho, la bebé falleció. A pesar de este hecho, quienes protestaban atacaron la ambulancia con piedras y gases lacrimógenos. Este fue uno de los 163 ataques a misiones médicas y 49 ataques en contra de ambulancias durante los bloqueos.

En un escenario como este resulta ajustado al principio de proporcionalidad levantar las protestas. Primero, levantar el bloqueo con ayuda de la fuerza pública es idóneo para obtener la satisfacción de derechos fundamentales, como el derecho a la vida o a la salud de los pacientes transportados en ambulancias. Segundo, en condiciones como las de la vía que conduce de Buenaventura a Cali –que fue bloqueada por varios días y que es la única ruta que comunica a Buenaventura con un hospital público de tercer nivel– el levantamiento del bloqueo es una medida necesaria. No existe ninguna otra medida alternativa que permita a quienes protestan ejercer su libertad de expresión sin limitar de forma tan drástica derechos fundamentales de terceros. Por último, el levantamiento del bloqueo también es proporcionado en sentido estricto. En abstracto, la vida y la salud de los pacientes tienen un peso mayor que la libertad de expresión. Y en concreto, el bloqueo de una vía durante varios días supone una restricción muy severa, que supera con creces el grado de limitación de la libertad de expresión que supone el levantamiento del bloqueo. Quienes protestan pueden ejercer esta libertad de otras formas que no limiten de forma tan drástica derechos fundamentales de terceras personas<sup>61</sup>.

Desde luego, la proporcionalidad de los levantamientos de bloqueos debe fundamentarse de forma rigurosa. Los bloqueos son una expresión de protesta que en ocasiones es utilizada por una parte de la población cuyos intereses a veces resultan representados de forma inadecuada en contextos democráticos<sup>62</sup>. No cualquier tipo de bloqueo justifica la intervención de las fuerzas militares para levantarlo. En abstracto, solo los bloqueos muy prolongados que amenacen derechos fundamentales justifican el levantamiento, cuando no exista una medida alternativa para proteger estos otros derechos. Y en principio, son las autoridades de policía las llamadas a hacerlo. La intervención de las fuerzas militares solo debe darse de forma muy excepcional, cuando ello sea imprescindible<sup>63</sup>.

<sup>61</sup> Sobre la colisión de derechos que genera la protesta, véase: BASSA MERCADO y MONDACA GARAY (2019) p. 105.

<sup>62</sup> Sobre este aspecto, véase: GARGARELLA (2006) p. 145.

<sup>63</sup> Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido lo siguiente: “Este Tribunal ya ha señalado que el uso legítimo de la fuerza y otros instrumentos de coerción por parte de miembros de cuerpos de seguridad del Estado debe ser excepcional y solo utilizarse cuando se hayan agotado y hayan fracasado todos los demás medios de control, distinguiendo imperativamente, en tales circunstancias, entre quienes, por sus acciones, constituyen una amenaza inminente de muerte o lesión grave para sí o para terceros y quienes ejercen sus derechos a manifestarse y no presentan esa amenaza. Además, la Corte ha enfatizado en el extremo cuidado que los Estados deben observar al utilizar las Fuerzas Armadas como elemento de control de la protesta social, disturbios internos, violencia interna, situaciones excepcionales y criminalidad común. En consonancia con lo anterior, en circunstancias de protesta social y manifestaciones públicas los Estados tienen la obligación de adoptar medidas razonables y apropiadas para permitir que aquéllas se desarrollen de forma pacífica, si bien no

En todo caso, situaciones como la antes descrita fueron documentadas, en su informe, por la propia Comisión Interamericana de Derechos Humanos al señalar que:

tanto el Estado como personas que dieron sus testimonios informaron durante la visita, varios de estos bloqueos habrían causado vulneraciones al derecho a la vida, a la salud, a la libertad de locomoción y al trabajo. Adicionalmente, dichos bloqueos habrían afectado a diferentes sectores económicos del país, incluyendo la producción y distribución de alimentos e insumos básicos, el traslado de pacientes e insumos médicos y el abastecimiento de combustible. De manera particular, el Estado informó que algunos bloqueos obstaculizaron la circulación de ambulancias y el tránsito de bienes vitales en vías estratégicas. Tal es el caso de la vía que conduce al puerto de Buenaventura, donde llega el 35 por ciento de la carga nacional y desde donde se trasladan insumos químicos para potabilizar el agua en el país<sup>64</sup>.

Asimismo, la Comisión aceptó que:

en casos específicos de cortes de vías se dinamizaron acciones delictivas contra la infraestructura de un sistema de transporte. Asimismo, señaló lo ocurrido el 25 de junio de 2021, cuando se presentó el fallecimiento de una persona que se movilizaba en su motocicleta en un bloqueo tras colisionar con un obstáculo que había sido instalado en la vía<sup>65</sup>.

Desde luego, la sociedad debe tolerar ciertas afectaciones a la movilidad que surjan de bloqueos y cortes de ruta, a causa de las reuniones y manifestaciones pacíficas. Con todo, para cumplir con su obligación de proteger los derechos fundamentales y el orden social, el Estado debe limitar las afectaciones desproporcionadas a las vías públicas. Así lo reconoce el Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en el informe sobre las protestas en Colombia: “las reuniones entrañan un uso legítimo de los espacios públicos y de otros lugares, y dado que pueden causar, por su propia naturaleza, cierto grado de perturbación de la normalidad, se deben permitir esos trastornos, a menos que impongan una carga desproporcionada”<sup>66</sup>. Por ejemplo, es compatible con los derechos humanos disipar un bloqueo prolongado del tráfico que cause una perturbación “grave y sostenida”<sup>67</sup>. En este mismo sentido, en su informe tras la visita a Colombia, la propia Comisión Interamericana de Derechos Humanos condenó “que algunos bloqueos hayan comprometido gravemente derechos como la vida, la provisión de alimentos, la potabilización

---

pueden garantizar esto en términos absolutos y tienen amplia discreción para elegir los medios por utilizar para tales efectos”. *PEROZO Y OTROS VS. VENEZUELA* (2009) párr. 166.

<sup>64</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2021) párr. 144.

<sup>65</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2021) párr. 144.

<sup>66</sup> NACIONES UNIDAS, OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS (2021) párr. 196.

<sup>67</sup> NACIONES UNIDAS, OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS (2021) párr. 196.

de agua, la salud, entre otros”<sup>68</sup>. Esa condena supone un mensaje al Gobierno Nacional para adoptar todas las medidas necesarias para impedir estas vulneraciones de derechos que derivan de las actividades de bloqueos y cortes de vía y cumplir con su obligación de proteger los derechos humanos. En este sentido, la Comisión destacó “la importancia de que las personas manifestantes que acudan al corte de ruta no pongan en riesgo la vida de las demás personas y permitan la circulación de insumos, servicios y provisiones esenciales”<sup>69</sup>.

#### IV. CONCLUSIONES

Las principales conclusiones de este trabajo son las siguientes: (i) El derecho de reunión y manifestación comprende el derecho *prima facie* a determinar el modo de la protesta y, en ciertos casos, a manifestarse en las vías públicas y ocasionar algunas obstrucciones; (ii) Estas obstrucciones de vías públicas son compatibles con la Constitución Política y con la Convención Americana de Derechos Humanos cuando su magnitud e intensidad solo genere “molestias”, “distorsiones” menores “a los derechos de otras personas” o a la “rutina de funcionamiento cotidiano”; (iii) La mera obstrucción de una vía que cause molestias a los derechos de otras personas o a la rutina no convierte en “no pacífica” a una manifestación; (iv) Sin embargo, de esto no se sigue que exista un derecho fundamental o humano definitivo a obstruir vías, así como tampoco que el Estado carezca de competencia para prohibir la obstrucción generalizada o desproporcionada de vías; (v) El Estado puede regular y limitar el derecho *prima facie* a obstruir vías en situación de protestas. Este no es un derecho absoluto. Las autoridades tienen la competencia –e incluso el deber– de prohibir la obstrucción de vías, cuando, por su magnitud o duración, implique afectaciones desproporcionadas de los derechos de los demás; (vi) Las limitaciones legislativas o gubernamentales al ejercicio del derecho de reunión y manifestación deben, a su vez, respetar el principio de proporcionalidad; y (vii) En este sentido, disposiciones como la del artículo 353A de la Ley 599 de 2000 (Código Penal de Colombia), que tipifica el delito de “obstrucción a vías públicas que afecten el orden público”, y la del artículo 1.2 del Decreto 575 de 2002, que ordena a los gobernadores y a los alcaldes de los departamentos y municipios afectados de forma mantenida y desproporcionada por obstrucciones de vías, coordinar actividades de asistencia miliar para “levantar los bloqueos internos” entonces existentes en sus jurisdicciones y “evitar la instalación de nuevos bloqueos”, son constitucionales y compatibles con la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Levantar bloqueos internos con intervención de la fuerza pública –de ser necesario, incluso de las fuerzas militares– resulta ajustado a los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, cuando tales bloqueos pongan en peligro o vulneren otros derechos fundamentales.

<sup>68</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2021) párr. 154.

<sup>69</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2021) párr. 160.

## BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ALEXYS, Robert (2008): *Teoría de los derechos fundamentales* (Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2ª edición).
- BASSA MERCADO, Jaime y MONDACA GARAY, Daniel (2019): “Protesta social y derecho: una tensión irresoluble”, *Izquierdas*, vol. 46: pp. 105-136.
- BERNAL PULIDO, Carlos (2014): *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales* (Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 4ª edición).
- CORZO SOSA, Edgar (2016): “Derecho humano de manifestación pública: Limitaciones y regulación”, en GARCÍA PEÑA, José Heriberto y GODÍNEZ MÉNDEZ, Wendy Aide (eds.), *Temas actuales del derecho. El derecho ante la globalización* (México, UNAM) pp. 77-92.
- GARGARELLA, Roberto (2006): “El derecho a la protesta social”, *Derecho y Humanidades*, vol. 12: pp. 141-151.
- INTERNATIONAL CENTER FOR NOT-FOR PROFIT LAW (sitio web), *US Protest Law Tracker*. Disponible en: <https://www.icnl.org/usprotestlawtracker/?location=&status=&issue=12&date=&type=>. Fecha de consulta 23/12/2021.
- OQUENDO, Catalina (2021): “La muerte de dos bebés aviva las críticas a los bloqueos de las carreteras en Colombia”, *El País*, 24 de mayo de 2021. Disponible en Internet en: <https://elpais.com/internacional/2021-05-24/la-muerte-de-dos-bebes-aviva-las-criticas-a-los-bloqueos-de-las-carreteras-en-colombia.html> (21/04/2021).
- PAÚL, Álvaro (2019): “Derechos humanos y obligación de usar la fuerza. A propósito de la crisis de orden público de 2019”, *Revista Chilena de Derecho*, vol. 46, N° 3: pp. 633-641.

## NORMAS E INSTRUMENTOS CITADOS

- COLOMBIA, Constitución Política de Colombia (5/7/1991).
- COLOMBIA, Código Penal, Ley 599 de 2000 (24/7/2000).
- COLOMBIA, Observaciones del Gobierno Nacional al documento “Lecciones aprendidas para el ejercicio del derecho de reunión pacífica en Colombia” (9 de diciembre de 2021).
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN: “Protesta y derechos humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal” (septiembre de 2019).
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: “Observaciones y recomendaciones. Visita de trabajo a Colombia” (junio de 2021).
- CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS (22 de noviembre de 1969).
- CONVENIO EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS (4 de noviembre de 1950).
- DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS (10 de diciembre de 1948).
- GOBIERNO NACIONAL: “Observaciones al documento ‘Lecciones aprendidas para el ejercicio del derecho de reunión pacífica en Colombia’” (agosto de 2021).

NACIONES UNIDAS, OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS: "El Paro Nacional 2021: Lecciones aprendidas para el ejercicio del derecho de reunión pacífica en Colombia" (diciembre de 2021).

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS (16 de diciembre de 1966).

## JURISPRUDENCIA CITADA

### COLOMBIA

Corte Constitucional. Sentencia del 14 de julio de 1992. Magistrados Ponentes: Jaime Sanin Greiffenstein y Eduardo Cifuentes Muñoz. Sentencia T-456.

Corte Constitucional. Sentencia del 17 de enero de 1994. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero. Sentencia C-024.

Corte Constitucional. Sentencia del 26 de septiembre de 2012. Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa. Sentencia C-742.

Corte Constitucional. Sentencia del 7 marzo de 2018. Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado. Sentencia C-009.

### CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

*PEROZO Y OTROS VS. VENEZUELA* (2009): Corte Interamericana de DD.HH., Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C N° 195.

*LÓPEZ LONE Y OTROS VS. HONDURAS* (2015): Corte Interamericana de DD.HH., Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C N° 302.

*CASO MUJERES VÍCTIMAS DE TORTURA SEXUAL EN ATENCO VS. MÉXICO* (2018): Corte Interamericana de DD.HH., Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C N° 371, para 171.

### CORTE EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS

*BARRACO VS. FRANCIA* (2009): Corte Europea de DD.HH., N° 31684/05, 5 de marzo de 2009.

*FÁBER VS. HUNGRÍA* (2012): Corte Europea de DD.HH., N° 31684/05, 5 de marzo de 2009.

*GÜN Y OTROS VS. TURQUÍA* (2013): Corte Europea de DD.HH., N° 31684/05, 5 de marzo de 2009.

*TARANENKO VS. RUSIA* (2014): Corte Europea de DD.HH., N° 31684/05, 5 de marzo de 2009.

*NAVALNYI VS. RUSIA* (2018): Corte Europea de DD.HH., N° 31684/05, 5 de marzo de 2009.

*TER-PETROSYAN VS. ARMENIA* (2019): Corte Europea de DD.HH., N° 31684/05, 5 de marzo de 2009.