



Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar, Ciudad de México, México.
ISSN 2707-2207 / ISSN 2707-2215 (en línea), enero-febrero 2025,
Volumen 9, Número 1.

https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v9i1

**UNA APROXIMACIÓN AL ESTUDIO DE LA POTESTAD
REGLAMENTARIA MULTINIVEL EN COLOMBIA A
LA LUZ DEL DERECHO A LA PROTESTA**

**AN APPROACH TO THE STUDY OF MULTILEVEL
REGULATORY POWER IN COLOMBIA IN THE LIGHT OF THE
LAW TO THE PROTEST**

Silvia Juliana Álvarez Abril
Universidad Externado de Colombia

Una aproximación al estudio de la potestad reglamentaria multinivel en Colombia a la luz del derecho a la protesta

Silvia Juliana Álvarez Abril¹

Ju.abril@hotmail.com

Universidad Externado de Colombia.

Colombia

RESUMEN

Indudablemente, la protesta es una acción o derecho que ha venido tomando relevancia en los últimos años. La Constitución Política descentralizó la función administrativa en los diferentes niveles territoriales y reservó la competencia de orden público en el Presidente de la República, los Gobernadores y los Alcaldes, quienes fungen como vasos comunicantes que ponen en obra en el territorio las directrices nacionales. Así las cosas, el presente escrito tiene como fundamento realizar una aproximación histórica al tema, para posteriormente suscitar una reflexión en virtud del desarrollo normativo y jurisprudencial del ordenamiento y/o sistema judicial colombiano y así determinar si ante la comisión legislativa existente, esta competencia en cabeza del poder ejecutivo nacional es suficiente para regular el derecho a la protesta en los territorios o, por el contrario, son los gobernadores y alcaldes, en una especie de sistema multinivel de poder de policía, los que deben regular dicho derecho y, de ser así, cuáles son las competencias locales de las que están investidos el ejecutivo departamental y local.

Palabras Clave: derecho a la protesta, derechos humanos, sistema normativo, garantía, protección

¹ Autor principal
Correspondencia: Ju.abril@hotmail.com

An approach to the study of multilevel regulatory power in colombia in the light of the law To the protest

ABSTRACT

Undoubtedly, protest has become an increasingly relevant action and right in recent years. Consequently, the Political Constitution has decentralized administrative functions across different territorial levels while entrusting the responsibility maintaining public order to the President of the Republic, the Governors and Mayors. These officials act as intermediaries, implementing national guidelines within their respective territories.

This writing aims to provide a historical overview and subsequently provoke reflection on the normative and jurisprudential development of the Colombian legal system. The goal is to determine whether the existing legislative framework grants sufficient authority to the national executive to regulate the right to protest across territories. Alternatively, it may be that mayors and governors, within a multi-level system of police power, should regulate this right. If so, the question arises: What local powers are vested in the departmental and local executives to govern the right to protest?

Keywords: right to protest, human rights, regulatory system, guarantee, protection

*Artículo recibido 09 enero 2025
Aceptado para publicación: 13 febrero 2025*



INTRODUCCIÓN

Sin duda alguna, y en cuanto lo que respecta al derecho a la reunión, y especialmente el derecho a la protesta, resulta acertado afirmar que este no tuvo una reglamentación hasta la expedición de la ley 1801 de 2016, mediante la cual se expidió el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (CNSCC); puntualmente en el título VI del libro segundo en dónde se regulaba las conductas que afecten la convivencia y orden público, tal como se encontraba consagrado en el artículo 47: “(...) obligaciones relacionadas con el derecho de reunión, entiéndase como aglomeración de público toda reunión de un número plural de personas producto de una convocatoria individual o colectiva (...)”, y las clasificaba en “Reuniones o manifestaciones públicas y pacíficas en el espacio público”, “Actividades que involucran aglomeraciones de público no complejas”, y “Actividades que involucran aglomeraciones de público complejas”.

No obstante y pese al avance que se obtuvo mediante la ya mencionada ley; el 20 de abril de 2017, mediante sentencia C-233 del mismo año, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad del título VI del libro segundo del CNSCC, al considerar que la reglamentación del derecho a la protesta debió expedirse a través de una ley estatutaria; toda vez que, este derecho se deriva de un derecho fundamental como lo es el derecho de reunión, el cual no solamente se encuentra consagrado en la Constitución Política de Colombia, sino que también en los convenios y/o tratados ratificados por Colombia.

En consecuencia, la Corte Constitucional otorgó un plazo de dos años al Gobierno Nacional para que presentara al Congreso de la República un proyecto de ley estatutaria relativo al derecho fundamental a la protesta; además de ello, realizó una delimitación de esta prerrogativa, transando de este modo, un marco de limitaciones para expedir la ya mencionada ley.

Sin embargo, y pese a la concesión de este plazo, con el que se pretendía colmar una laguna legislativa; el legislador incurrió en una inactividad o inercia del mandato; y en ocasión a ello, los alcaldes y gobernadores -en adelante nos referiremos de manera genérica a ellos, como las autoridades territoriales- expiden protocolos locales de manejo de protestas; lo que condujo a un matiz inusual en el ejercicio de la autonomía territorial; pues la Constitución Política de Colombia impone al Presidente de la República, la



obligación de mantener el orden público; cuya competencia, ejerce impositivamente sobre los Gobernadores y Alcaldes.

De acuerdo con las consideraciones mencionadas anteriormente y en cumplimiento de los presupuestos legales, es pertinente señalar que, aunque el Gobierno Nacional es el principal responsable del orden público, el legislador debió establecer un marco normativo que regule el derecho de protesta. Esta falta de regulación, sin duda, genera conflictos y limita a las autoridades territoriales, quienes necesitan herramientas jurídicas efectivas para gestionar el orden público, específicamente en relación con la protesta. De conformidad a

las consideraciones anteriormente mencionadas y conforme a los presupuestos de ley, resulta acertado mencionar, que, si bien el Gobierno Nacional es el directo responsable del orden público, el legislador debió reglamentar el derecho de protesta, lo que sin duda conflictúa o imposibilita a las autoridades territoriales que requieren de herramientas jurídicas para controlar el orden público, de manera específica, la protesta.

En ocasión a ello, y ante el vacío normativo, es posible afirmar que resulta más que necesario delimitar las competencias regulatorias del Gobierno Nacional en materia de orden público, al tiempo que se define debe definir cómo se interrelacionan dichas competencias con los municipios; lo que indudablemente es el objeto de este documento.

El enfoque metodológico de este estudio se fundamenta en un análisis dogmático- normativo del sistema de potestad reglamentaria en Colombia, tomando como eje central el derecho de reunión, específicamente el derecho a la protesta y su interrelación con el orden público. Este análisis abarca tanto el marco legal vigente, como la interpretación jurisprudencial, con especial énfasis en la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana) y su desarrollo en la Corte Constitucional. Para el logro de este fin, se iniciará estudiando el desarrollo del derecho de reunión, y especialmente el derecho a protestar, desde la jurisprudencia de la Corte Constitucional, de los avances en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, para con esto lograr su definición, desarrollo y delimitación, lo que se podrá evidenciar en este trabajo en el primer acápite denominado “Contenido del derecho a la Protesta”, en donde se podrá encontrar el estudio del “El derecho a la protesta como un derecho fundamental”, “La protección convencional del derecho a la protesta”, “La protesta como derecho limitado”, seguido del



análisis de “La Necesaria Existencia de un Marco Normativo que Garantice el Derecho a la Protesta”, donde se analiza la posibilidad de solución a través de “La vía ordinaria: la promulgación de una ley estatutaria y la inactividad del legislador”, para luego estudiar las facultades de “Policía administrativa y la regulación local del derecho a la protesta a través de protocolos”, que fue la respuesta que trajo la práctica administrativa diaria, para finalizar con las conclusiones de estos estudios, lo que nos encuadra claramente en el método análisis dogmático-normativo.

Adicionalmente, para asegurar un estudio riguroso, se aplicará una metodología cualitativa basada en el análisis documental y la interpretación doctrinal y jurisprudencial. Se revisarán doctrinas relevantes que han abordado el concepto de potestad reglamentaria y su aplicación en contextos de derechos fundamentales. Además, se incorporará una evaluación crítica de los protocolos locales implementados en ausencia de una reglamentación nacional adecuada, para determinar su impacto en la garantía de los derechos fundamentales y en la preservación del orden público.

METODOLOGÍA

El enfoque metodológico de este estudio se fundamenta en un análisis dogmático-normativo del sistema de potestad reglamentaria en Colombia, tomando como eje central el derecho de reunión, específicamente el derecho a la protesta y su interrelación con el orden público. Este análisis incluye tanto el marco legal vigente como la interpretación jurisprudencial, con especial énfasis en la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana) y su desarrollo en la Corte Constitucional.

El objetivo metodológico es examinar de manera exhaustiva los fundamentos normativos y las interpretaciones judiciales que han definido y delimitado el derecho a la protesta, identificando los vacíos normativos existentes y proponiendo alternativas para su regulación. Para alcanzar este propósito, el análisis se estructura en tres etapas principales. En primer lugar, se aborda el desarrollo del derecho de reunión y protesta desde la jurisprudencia de la Corte Constitucional y los avances en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, con un énfasis en la conceptualización del derecho a la protesta como un derecho fundamental, su protección convencional y su carácter limitado. En segundo lugar, se analiza la necesidad de un marco normativo que garantice este derecho, explorando las posibles soluciones legislativas, entre ellas la promulgación de una ley estatutaria, así como la inercia del



legislador frente a este mandato constitucional. Finalmente, se examinan las facultades de regulación local mediante protocolos administrativos y su efectividad en la práctica.

Para el desarrollo de este estudio, se utiliza una metodología cualitativa basada en el análisis documental y la interpretación doctrinal y jurisprudencial. Se realiza una revisión exhaustiva de doctrinas relevantes, textos normativos, y decisiones judiciales que abordan el concepto de potestad reglamentaria y su aplicación en contextos de derechos fundamentales. Adicionalmente, se lleva a cabo una evaluación crítica de los protocolos locales implementados ante la ausencia de una reglamentación nacional adecuada, con el fin de determinar su impacto en la garantía de los derechos fundamentales y en la preservación del orden público. Este enfoque permite identificar tanto los avances como las limitaciones de la normativa vigente, y sustenta la propuesta de delimitar las competencias regulatorias entre el Gobierno Nacional y los municipios en materia de orden público y derecho a la protesta.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Es pertinente afirmar que, desde los inicios del derecho y la sociedad, la protesta ha sido una constante. Desde que el ser humano vive en comunidad, ha sentido la necesidad de manifestar sus intereses y quejarse ante cualquier injusticia o situación que contravenga sus principios, creencias o derechos. En el contexto colombiano, el derecho a la protesta está amparado por la Constitución Política de 1991, particularmente en su artículo 37, que garantiza a los ciudadanos el derecho a reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Este derecho es un pilar fundamental para la participación democrática y el ejercicio de la libertad de expresión en el país.

Con el pasar del tiempo y la evolución sociopolítica y socioeconómica, la protesta ha llegado a ser considerada un derecho fundamental. Pero ¿qué se entiende por derecho a la protesta? Es crucial establecer, desde el inicio, un concepto claro de protesta que sirva de guía a lo largo de esta monografía. Según Pejlatowicz y Sandri (2016), el derecho a la protesta se orienta hacia “la unión colectiva de necesidades insatisfechas, con uno o varios objetivos en común, y de su demostración mediante el despliegue de actividades en el espacio público, constituyendo una fuerza en uso de poder” (p. 219). En este sentido, Lalinde (2019) cita a Fillicule y Tartakowsky (2015), quienes identifican varios elementos esenciales de la protesta.



Primero, mencionan la ocupación momentánea de lugares físicos abiertos, ya sean públicos (como la calle) o privados (como una galería comercial o el hall de un hotel). Segundo, la afirmación de un grupo, que se manifiesta a través de la presentación explícita de demandas sociales más o menos precisas. Finalmente, la protesta es, por naturaleza, un acto colectivo; las acciones individuales no se consideran protestas en sí mismas. Esta naturaleza política implica que “la manifestación debe traducirse o desembocar en la expresión de reivindicaciones de naturaleza política o social” (p. 23). Estos elementos constituyen la esencia de lo que se entiende como “protesta”.

A pesar de que diversos autores se han rehusado a enmarcar o reconocer el derecho a protestar de manera directa, es importante resaltar que la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad del Título VI del libro segundo del Código de Policía, lo que resalta la relevancia de establecer y proteger este derecho. A partir de aquí, se podrá estudiar el derecho a la protesta como un derecho fundamental, pero con una comprensión clara de su concepto y sus implicaciones. Es pertinente afirmar que, desde los inicios del derecho y la sociedad, la protesta ha sido una constante. Desde que el ser humano vive en comunidad, ha sentido la necesidad de manifestar sus intereses y de quejarse ante cualquier injusticia o situación que contravenga sus principios, creencias o derechos. En el contexto colombiano, el derecho a la protesta está amparado por la Constitución Política de 1991, particularmente en su artículo 37, que garantiza a los ciudadanos el derecho a reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Este derecho es un pilar fundamental para la participación democrática y el ejercicio de la libertad de expresión en el país.

Es así como con el pasar del tiempo y de la evolución sociopolítica y socioeconómica, o del hombre en sí; se llegó a considerar a la protesta como un derecho fundamental, pero ¿qué se entiende por derecho a la protesta? ¿cuándo surgió el sentido o concepto formal de la protesta?

Según Pejlatowicz & Sandri (2016), el derecho a la protesta está encaminado a “la unión colectiva de necesidades insatisfechas, con uno o varios objetivos en común, y de su demostración mediante el despliegue de actividades en el espacio público, constituyendo una fuerza en uso de poder” (p.219), en este mismo sentido, y en cuanto a los elementos de la protesta, Lalinde (2019), cita a Fillieule & Tartakowsky (2015), quienes plantean que un primer aspecto de la protesta es “la ocupación momentánea de lugares físicos abiertos, ya sean públicos (la calle) o privados (una galería comercial, el hall de un hotel)”(p.27), asimismo, los ya mencionados autores, plantean la afirmación de un grupo, lo cual sucede,



“mediante la presentación explícita de demandas sociales más o menos precisas”, por último y en cuanto a la cantidad de participantes, los autores afirman que la protesta es por naturaleza colectiva, lo que significa que las acciones individuales no están asociadas a la protesta; esto en ocasión a que la naturaleza política, en donde “la manifestación debe traducirse o desembocar en la expresión de reivindicaciones de naturaleza política o social” (p. 29), es así que los elementos previamente mencionados constituyen parte de la esencia de lo que se considera “protesta”.

Por otro lado, Charles Tilly, citado por Fillieule & Tartakowsky (2020), sostiene que "la manifestación en su sentido contemporáneo surge en 1850; es una estilización teórica". Indicando con esto, que las manifestaciones, a partir de ese momento, adoptaron su representación ideal, es decir, que, por su estructuración, significancia y búsqueda de objetivos comunes, dejaron de ser meros levantamientos de inconformidad para convertirse en herramientas deliberadas de acción política, con objetivos claros y métodos simbólicos de expresión. Tilly también señala que "en numerosos Estados, estos momentos de conmoción, de crisis y a veces de revolución van acompañados por 'movimientos callejeros' que pertenecen al repertorio del Antiguo Régimen y que durante algún tiempo pueden prolongarse en cortejos pacíficos" (pág. 62). Esta evolución hacia formas más pacíficas y estructuradas refleja la transformación de las protestas en medios estratégicos para influir en el poder político, bajo un marco de legitimidad social.

De acuerdo con los planteamientos previamente expuestos, se puede afirmar que, antes de 1850, la protesta era concebida bajo los términos de “revolución”, “revuelta” o “movimientos callejeros”, y se limitaba principalmente al ámbito del proletariado.

Sin embargo, al final del ejercicio, la protesta, bajo cualquier nombre o entendimiento, es la manera más acertada y cercana para expresar la inconformidad social. Esta ha estado presente, sin duda alguna, desde los inicios de la humanidad. Aunque su objetivo es buscar un cambio o evolución social, no siempre se ha desarrollado en un escenario pacífico o efectivo. Algunos ejemplos claros de la evolución histórica y social a través del tiempo son:

Tabla 1. Historia de la protesta en viaje de tiempo

HISTORIA DE LA PROTESTA EN VIAJE DE TIEMPO

Fecha: 720 a.C. Lugar: Antigua Grecia
Rebelión de los Esclavos en Esparta
Causa: Abrogar la esclavitud impuesta por las instituciones romanas (**J. Mark, 2016**).

Fecha: 1517 Lugar: Alemania
Causa: *"Las malas prácticas y los abusos que se venían presentando al interior de las iglesias católicas"* (**Rivera, s.f.**)
Reforma Protestante

Fecha: 1789-1799
Lugar: Francia
Causa: *"La falta de libertades individuales, la pobreza extrema y la desigualdad que existía en Francia durante el reinado de Luis XVI y María Antonieta. Pero también el clero y la aristocracia gobernaban con un poder despótico y sin límites"* (**Sadurní, 2023**).
Revolución Francesa

HISTORIA DE LA PROTESTA EN VIAJE DE TIEMPO

Fecha: 1759-1833
Lugar: Gran Bretaña
Movimiento Abolicionista Causa: Lucha contra la trata de esclavos y la liberación de los mismos
(**Sánchez, 2023**)

Fecha: 1954-1968
Lugar: Estados Unidos
Causa: Lucha contra la discriminación racial, especialmente contra la discriminación afrodescendiente (**Miranda, 2021**).
Movimiento por los Derechos Civiles

Fecha: 2011
Lugar: Estados Unidos
Causa: *"la desigualdad económica y la injusticia que se extendió a al menos otras 28 ciudades de Estados Unidos, a capitales y centros financieros europeos, como Londres, París y Berlín, así como a partes de América del Sur y el lejano Oriente"* (**Anthony, 2021**).
Movimiento Occupy Wall Street

Fecha: 2021 Lugar: Colombia
Causa: *"Oposición al proyecto de reforma tributaria presentado por el Gobierno del presidente conservador, Iván Duque"* además de ello, ante el *"malestar social que compartían millones de personas, alimentado por la violencia estatal"* (**France24, 2022**).
"El Paro"

Lo anterior, permite interpretar que los autores se han rehusado a enmarcar o reconocer el derecho a protestar de manera directa; toda vez que el desarrollo de los diversos estudios en cuanto al tema en mención, se habla del ya mencionado derecho desde otros términos y/o derechos humanos; entre ellos, el derecho de reunión, el derecho a la libre expresión, el derecho a la libertad, y el derecho a la libre locomoción; los cuales, si bien guardan cierta relación y están encaminados al logro de las reclamaciones grupales como mecanismo de participación democrática, no resultan un concepto amplio y suficiente en cuanto al derecho a la protesta respecta.

En consideración a los planteamientos previamente expuestos y ante la carente conceptualización del derecho a la protesta; resulta más que necesario preguntarse, ¿qué ocurre con la regulación de la protesta como derecho?

El derecho a la protesta ha sido un aspecto crucial en la evolución de las sociedades y su regulación es esencial para mantener el orden público. En Colombia, este derecho no contó con una reglamentación específica hasta la expedición de la Ley 1801 de 2016, mediante la cual se promulgó el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (CNSCC). En su Título VI del libro segundo, el CNSCC estableció las conductas que puedan afectar la convivencia y el orden público.

No obstante y pese al avance que se obtuvo mediante la ya mencionada ley; el 20 de abril de 2017, mediante sentencia C-233 del mismo año, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad de los artículos 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60,

61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74 y 75, contenidos en el Título VI del Libro Segundo de la Ley 1801 de 2016, por violación de la reserva de Ley Estatutaria establecida en el literal a) el artículo 152 de la Constitución Política; toda vez que, este derecho se deriva de un derecho fundamental como lo es el derecho de reunión, el cual no solamente se encuentra consagrado en la constitución política de Colombia, sino que también en los convenios y/o tratados ratificados por Colombia.

a. El derecho a la protesta como un derecho fundamental

Desde sus inicios, el derecho a la protesta ha sido una constante en la historia de la humanidad, dado que el ser humano, al vivir en comunidad, ha sentido la necesidad de expresar sus intereses y quejas ante injusticias que vulneran sus principios y derechos. En el contexto colombiano, este derecho está amparado por la Constitución Política de 1991, particularmente en su artículo 37, que garantiza a los



ciudadanos el derecho a reunirse y manifestarse de manera pacífica. Este derecho se erige como un pilar fundamental para la participación democrática y el ejercicio de la libertad de expresión en el país.

A lo largo del tiempo, la protesta ha evolucionado para considerarse un derecho fundamental. Sin embargo, surge la interrogante: ¿qué se entiende por el derecho a la protesta? Según Pejlatowicz y Sandri (2016), el derecho a la protesta se dirige a "la unión colectiva de necesidades insatisfechas, con uno o varios objetivos en común, y su demostración mediante el despliegue de actividades en el espacio público, constituyendo una fuerza en uso de poder" (p. 219). Lalinde (2019), citando a Fillicule y Tartakowsky (2015), señala que los elementos de la protesta incluyen la ocupación temporal de espacios, la presentación explícita de demandas sociales y la naturaleza colectiva de la acción. Así, la manifestación debe traducirse en reivindicaciones de naturaleza política o social.

Para avanzar en la comprensión del derecho a la protesta, es esencial establecer definiciones claras de la protesta y el derecho de reunión, así como sus puntos de encuentro y diferencias. La protesta se puede definir como una manifestación colectiva de descontento que busca visibilizar y reivindicar derechos o demandas sociales, políticas o económicas.

En contraste, el derecho de reunión se refiere a la libertad de las personas para congregarse en un espacio físico con fines pacíficos, que pueden incluir la discusión, el intercambio de ideas o la expresión de apoyo a ciertas causas.

A pesar de que ambos derechos están interrelacionados y comparten el objetivo de permitir la expresión colectiva, difieren en su enfoque y contexto. La reunión puede ser un acto de convivencia social o política, sin necesariamente tener una connotación de protesta. En otras palabras, todas las protestas pueden considerarse reuniones, pero no todas las reuniones son protestas. Este entendimiento es crucial para establecer un marco conceptual que guíe el análisis a lo largo de la monografía.

La Corte Constitucional ha señalado que el derecho de reunión, así como el derecho de protesta, "ha sido concebido como una libertad pública fundamental, pues constituye una manifestación colectiva de la libertad de expresión y un medio para ejercer los derechos políticos" (Sentencia C-024-94). Sin embargo, es importante resaltar que en esta sentencia la Corte se refiere explícitamente al derecho de reunión, y no al derecho de protesta. Esto nos lleva a la necesidad de ampliar el contexto de esta decisión,

especialmente en relación con los artículos que la Corte estudió en ese momento y que se relacionan con la protesta.

La Corte ha establecido una reserva legal en materia del derecho de reunión, lo que significa que solo mediante una norma de carácter legal, y en ningún caso mediante un reglamento administrativo, se podrá limitar el ejercicio de este derecho. Como ha señalado esta corporación en repetidas ocasiones, dicha reserva legal no implica que el legislador pueda limitar a su arbitrio el ejercicio del derecho de reunión. Al reglamentarlo, debe respetar los valores, principios y derechos consagrados en la Constitución, así como el núcleo esencial del derecho mencionado.

La Corte Constitucional ha argumentado que la Constitución faculta a la Ley para establecer de manera expresa los casos en los cuales se puede limitar el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación. La Corte señala que, si bien no ha especificado los valores o derechos que deben protegerse para justificar las limitaciones al derecho de reunión y manifestación, ha otorgado una facultad general al legislador para determinar los casos en los que se puede limitar su ejercicio. Así, será tarea de los jueces estudiar las limitaciones constitucionalmente aceptables, creando fórmulas de equilibrio que permitan conciliar el libre ejercicio del derecho con el orden público. De igual manera, también será responsabilidad de los jueces armonizar los conflictos del derecho de reunión y manifestación de ciertos individuos con el ejercicio de los derechos fundamentales de otros, considerando que las limitaciones al ejercicio del derecho de reunión y manifestación suelen estar vinculadas al mantenimiento del orden público (Corte Constitucional, Sentencia T-456-92).

Es esencial establecer el contexto de la Sentencia C-024 de 1994, ya que esta decisión de la Corte es fundamental para comprender cómo se define y se protege el derecho a la protesta en Colombia. En esa sentencia, la Corte no solo examina el derecho de reunión, sino que también aborda aspectos relacionados con la manifestación como una expresión de disenso y participación política. La Corte reconoce que la libertad de reunión es esencial para la democracia y que su limitación debe ser justificada y proporcional. Este principio es aplicable al derecho a la protesta, ya que ambos derechos comparten un núcleo esencial que busca garantizar la participación activa de los ciudadanos en la vida política y social del país.

Además, es importante destacar que la interpretación y aplicación de estas limitaciones deben estar en consonancia con el marco constitucional y los tratados internacionales de derechos humanos. La Corte ha



señalado que cualquier restricción a estos derechos debe ser interpretada de manera restrictiva, asegurando que el ejercicio de la protesta y la reunión se realice en un contexto de respeto a la dignidad humana y la pluralidad de opiniones

A efecto de avanzar en la aproximación o conceptualización del derecho a la protesta, es pertinente reconocer o entender la acción de protesta como un derecho fundamental; al respecto la Corte Constitucional ha señalado que el derecho de reunión, así como el derecho de protesta, “ha sido concebido como una libertad pública fundamental pues constituye una manifestación colectiva de la libertad de expresión y un medio para ejercer los derechos políticos”, asimismo, aseguró que “esta libertad es la base de la acción política en las campañas electorales y también de los movimientos cívicos y otras manifestaciones legítimas de apoyo y protesta” (Corte Constitucional, Sentencia C- 024-94).

Es decir, la constitución ha establecido una reserva legal en materia de derecho de reunión, por lo cual sólo mediante norma legal -y en ningún caso mediante reglamento administrativo- se podrá limitar el ejercicio del derecho de reunión; tal y como lo ha señalado en repetidas ocasiones esta corporación, esa reserva legal no significa que el legislador pueda limitar a su arbitrio el ejercicio del derecho de reunión, puesto que al reglamentarlo deberá respetar el conjunto de valores, principios y derechos consagrados en la Constitución así como el núcleo esencial del citado derecho (Corte Constitucional, sentencia C-024-94).

No obstante, es preciso mencionar que el derecho de protesta contiene una serie de limitaciones; según la Corte Constitucional, lo anterior se debe a que la constitución faculta a la ley para establecer, de manera expresa, los casos en los cuales se puede limitar el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación, asimismo, respecto a la constitución plantea que esta no señaló “en forma expresa los valores o derechos que deben protegerse para justificar las limitaciones al derecho de reunión y manifestación, sino que otorgó una facultad general al legislador para determinar los casos en los cuales se puede limitar su ejercicio” es así que, “será tarea de los jueces estudiar las limitaciones constitucionalmente aceptables, mediante la creación de fórmulas de equilibrio que permitan conciliar el libre ejercicio del derecho y el orden público” en el mismo sentido, también será responsabilidad de los jueces “armonizar los conflictos del derecho de reunión y manifestación de ciertas personas con el ejercicio de los derechos fundamentales de los demás”, lo anterior, considerando que “generalmente las limitaciones al ejercicio del derecho de



reunión y manifestación se encuentran vinculadas al mantenimiento del orden público" (Corte Constitucional, Sentencia T-456-92).

En ese mismo sentido y en relación al asunto que es objeto de discusión, la Corte Constitucional, señaló que “la constitución política garantiza el derecho a reunirse y manifestarse públicamente tanto en una dimensión estática (reunión) como dinámica (movilización), de forma individual como colectiva, y sin discriminación alguna”, la única condición es que esta debe ser de carácter “pacífico”, o sea, sin violencia, armas ni alteraciones graves del orden público.

Esto significa que sólo la protesta pacífica goza de protección constitucional, lo anterior sin desconocer, la evidente “la tensión que surge entre el ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública y pacífica y el mantenimiento del orden público”; en ocasión a ello, “no puede el legislador desbordar los principios de razonabilidad y proporcionalidad al hacer uso del margen de configuración o establecer restricciones cuya vaguedad conduzca a impedir tal derecho” (Corte Constitucional, sentencia T-366-2013).

En concordancia a los planteamientos previamente expuestos, resulta más que pertinente mencionar que la Corte Constitucional reconoce a la protesta, como una garantía contenida en el derecho fundamental de reunión, consagrado en el artículo 37 de la Constitución Política; de la misma manera, la ya mencionada Corporación reconoce el derecho a la libertad de expresión, siempre y cuando tenga un efecto o sentido colectivo; cuyos derechos de acuerdo al desarrollo constitucional y jurisprudencial deben ser ejercidos de manera pacífica; lo que permite definir el derecho a la protesta, como una materialización del derecho de reunión, en donde de manera colectiva se ejerce la libre expresión, como herramienta de acción política, lo que permite tener en cuenta las diferentes definiciones de los autores y sentencias invocadas.

b. La protección convencional del derecho a la protesta

El derecho a la protesta, reconocido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, es fundamental en el contexto de los derechos humanos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que este derecho está protegido bajo el derecho de reunión, establecido en su artículo 15. La Corte ha enfatizado que la manifestación pública y pacífica es una forma accesible de ejercer la libertad de expresión, permitiendo a los ciudadanos reclamar la protección de otros derechos. Según el Tribunal, el derecho de reunión no debe interpretarse de manera restrictiva, ya que es esencial para una sociedad



democrática (Corte IDH, Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México, 2018, párr. 171).

Además, la Corte ha citado principios internacionales que rigen el uso de la fuerza por parte de las autoridades durante las protestas. Al dispersar reuniones no violentas, se debe evitar el uso de la fuerza o, en su defecto, limitarlo al mínimo necesario. En caso de reuniones violentas, se podrá utilizar la fuerza letal solo si no existen medios menos peligrosos, y únicamente en la mínima medida necesaria (Corte IDH, Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México, 2018, párr. 160).

Cabe destacar que esta garantía se encuentra consagrado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y que en virtud de ello, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en esta providencia, resalta que “el derecho a protestar o manifestar inconformidad contra alguna acción o decisión estatal está protegido por el derecho de reunión, consagrado en el artículo 15 de la Convención Americana” y que a su vez, este derecho “reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas y abarca tanto reuniones privadas como reuniones en la vía pública, ya sean estáticas o con desplazamientos”, siendo así que la manifestación pública y pacífica “es una de las maneras más accesibles de ejercer el derecho a la libertad de expresión, por medio de la cual se puede reclamar la protección de otros derechos”, llegando a concluir que “el derecho de reunión es un derecho fundamental en una sociedad democrática y no debe ser interpretado restrictivamente” (Corte IDH, Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México, 2018, párr.171).

Siendo importante destacar que: “La Corte ha recurrido a los diversos instrumentos internacionales en la materia y, en particular, los Principios Básicos sobre empleo de la fuerza establecen que “[a]l dispersar reuniones ilícitas pero no violentas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley evitarán el empleo de la fuerza o, si no es posible, lo limitarán al mínimo necesario”, mientras que “[a]l dispersar reuniones violentas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán utilizar armas de fuego cuando no se puedan utilizar medios menos peligrosos y únicamente en la mínima medida necesaria. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se abstendrán de emplear las armas de fuego en esos casos, salvo en las circunstancias previstas en el principio 9” (Corte IDH, Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México, 2018, párr. 160).



En consideración a los planteamientos previamente expuestas, es evidente que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha dado lugar a entender el derecho a la protesta, como una garantía donde confluye el derecho a la libertad de expresión, y el derecho a reunirse públicamente, en vía pública; lo anterior, a efecto de reclamar de manera pacífica todos y cada uno de los derechos que se consideren vulnerados, como una expresión democrática.

c. La protesta como derecho limitado.

A efecto de definir las posibles conclusiones del asunto, resulta propicio resaltar que tanto la Constitución Política de Colombia, como la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, de manera expresa; han sido reiterativas en que el goce efectivo del derecho a la protesta procede o tiene lugar desde la protesta pacífica, siendo esta la primera limitación del ya mencionado derecho, a continuación, las limitaciones del derecho a la protesta desde la jurisprudencia:

- Corte Interamericana de Derechos Humanos

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha señalado que, en situaciones de emergencia o alteración del orden público, los Estados suelen recurrir a las Fuerzas Armadas para controlar la situación. Sin embargo, la Corte enfatiza que se debe tener extremo cuidado al utilizar las Fuerzas Armadas en estos contextos, ya que su entrenamiento está orientado a derrotar al enemigo, no a proteger y controlar a civiles, función que corresponde a los entes policiales. El uso de las Fuerzas Armadas debe ser limitado al máximo en disturbios internos, violencia interna y situaciones excepcionales. (Corte IDH, Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador, 2007, párr. 51).

La Corte IDH, establece que el uso de la fuerza por parte del Estado acarrea obligaciones específicas:

“(…)

1. Regular adecuadamente su aplicación mediante un marco normativo claro y efectivo.
 2. Capacitar y entrenar a los cuerpos de seguridad sobre los principios y normas de protección de los derechos humanos, incluyendo los límites y condiciones del uso de la fuerza.
 3. Establecer mecanismos adecuados de control y verificación de la legitimidad del uso de la fuerza.
- (…)”. (Corte IDH, Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México, 2018.)

Así mismo, la Corte IDH ha determinado que el uso de la fuerza debe cumplir con los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad:



“(…)

- Legalidad: El uso de la fuerza debe tener un objetivo legítimo y estar regulado por un marco normativo específico.
- Absoluta necesidad: El uso de la fuerza debe ser el último recurso cuando no hay otros medios disponibles para proteger la vida e integridad de las personas.
- Proporcionalidad: Los medios y métodos empleados deben ser proporcionales a la resistencia y peligro existentes, aplicando un criterio diferenciado y progresivo del uso de la fuerza. (…”. (Corte IDH, Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México, 2018.
- Corte Constitucional de Colombia

La Corte Constitucional de Colombia ha sostenido que, aunque la Constitución no define expresamente los valores o derechos que justifican las limitaciones al derecho de reunión y manifestación, otorga al legislador la facultad de establecer estos límites. Los jueces tienen la tarea de crear fórmulas de equilibrio para conciliar el libre ejercicio del derecho y el orden público, armonizando los conflictos entre el derecho de reunión y los derechos fundamentales de los demás.

Las limitaciones al ejercicio del derecho de reunión y manifestación están generalmente vinculadas al mantenimiento del orden público. La Corte ha señalado que sólo mediante norma legal, y no reglamento administrativo, se puede limitar este derecho. Además, el legislador debe respetar los valores, principios y derechos consagrados en la Constitución, asegurando que cualquier limitación sea razonable y proporcional. (Corte Constitucional, Sentencia T-456-92).

La Corte ha establecido que:

“(…)

- El derecho de reunión y manifestación es una libertad pública fundamental, esencial para la libertad de expresión y el ejercicio de los derechos políticos.
- Las limitaciones al derecho deben estar dirigidas exclusivamente a evitar amenazas graves e inminentes al orden público, y no pueden basarse en peligros eventuales o genéricos.
- La Constitución autoriza al legislador para establecer los casos en los que se puede limitar el ejercicio del derecho, debiendo respetar siempre el núcleo esencial del derecho y los principios de razonabilidad y proporcionalidad.



- Sólo la protesta pacífica goza de protección constitucional. Las limitaciones deben ser claras y precisas, sin desbordar los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

(...)"

En resumen, las limitaciones contempladas en el marco del derecho a la protesta deben ser reguladas y aplicadas con sumo cuidado, siempre respetando los derechos humanos y las libertades fundamentales. La jurisprudencia de la Corte IDH y la Corte Constitucional de Colombia ofrece un marco claro para entender y aplicar estas limitaciones, garantizando un equilibrio entre el ejercicio del derecho a la protesta y el mantenimiento del orden público.

Sin duda alguna, y como primera medida, resulta acertado afirmar que existe un vacío normativo en cuanto al derecho de protesta y su regulación respecta; lo cual, de conformidad a los parámetros de índole constitucional, debe realizarse mediante la expedición de una Ley Estatutaria; es así, y en ocasión a la ausencia de la ya mencionada Ley, que la Corte Constitucional se ha dado a la tarea de emitir una serie de conceptos, parámetros y lineamientos en pro de que los ciudadanos puedan tener un goce efectivo del derecho a la protesta, mediante una amplia línea jurisprudencial, la cual en ocasiones ha llegado a ser reiterativa.

Resulta más que pertinente señalar que la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-223 de 2017, exhortó al Gobierno Nacional para que en un plazo no mayor a dos años presentara ante el Congreso de la República, un proyecto de ley estatutaria relativo al derecho fundamental a la protesta "(...)Declarar inexequibles los apartes que regulan el derecho a la protesta en la Ley 1801 de 2016; por cuanto se trata de un derecho fundamental, en donde se interrelacionan con interdependencia", "los derechos fundamentales de reunión, manifestación pública, protesta ciudadana, libertad de expresión y los derechos políticos", lo que implica que con la vulneración de uno, se vulneran los demás; es así que exige que la regulación del mismo, se lleve a cabo con respeto de la reserva de Ley Estatutaria" (...); además de ello, realizó una delimitación de esta prerrogativa, transando de este modo, un marco de limitaciones para expedir la ya mencionada ley.

Como consecuencia a la situación previamente expuesta, y en aras de fortalecer los lineamientos previstos en la jurisprudencia emitida por la Corte Constitucional, las autoridades territoriales (alcaldes principalmente) han expedido protocolos regulatorios, lo que indudablemente ha aumentado un riesgo en

la atribución de competencias que constitucionalmente, fueron encomendadas al legislador; tal como es el caso de Cali a través del Decreto Distrital No. 4112.010.20.0304 de 2021, al que nos referiremos más adelante.

En ocasión a las premisas anteriores, es procedente mencionar que si bien se han presentado iniciativas legislativas en función de adelantar dicha encomienda; a la fecha no se ha expedido una Ley Estatutaria que tenga por objeto la regulación del derecho a la protesta¹, surgiendo así la inquietud, ¿si el Congreso de la República no adelantó la reglamentación del derecho a la protesta, que pasó en las regiones?, cuestionamiento que se resolverá más adelante.

a. La vía ordinaria: la promulgación de una ley estatutaria y la inactividad del legislador

Ante la evidente problemática y previendo situaciones futuras en materia del derecho a la protesta, la Corte Constitucional mediante un fallo del 2017, decidió lo siguiente:

- Protección del Derecho a la Reunión, Manifestación y Protesta

La Corte Constitucional de Colombia ha enfatizado la importancia de proteger el derecho a la reunión, manifestación y protesta. Este derecho se considera fundamental para la libertad de expresión y el control político, permitiendo a los ciudadanos manifestar sus opiniones y ejercer presión sobre el gobierno.

La Corte subraya que el legislador no puede establecer medidas que limiten o cercenen la capacidad de los ciudadanos para ejercer control sobre el poder político, manifestarse u opinar libremente sobre asuntos esenciales del Estado.

- Ejes de Limitación del Derecho a la Protesta

La jurisprudencia de la Corte Constitucional, integrando criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el derecho comparado, identifica tres ejes principales de limitación al derecho de reunión y manifestación:

¹ <https://www.dejusticia.org/column/la-regulacion-de-la-protesta-social-una-nueva-joya-legislativa/>

1. Fase Preliminar del Derecho de Reunión y Manifestación Pública: Este eje abarca las restricciones que pueden imponerse antes de que una manifestación tenga lugar. Estas limitaciones deben ser claras, razonables y necesarias para garantizar el orden público sin socavar el derecho fundamental a la protesta. (Corte Constitucional, sentencia C-223 de 2017).

2. Ejecución del Derecho Fundamental: Durante la realización de la manifestación, las autoridades deben garantizar que las medidas adoptadas no sean desproporcionadas ni innecesarias. Se deben seguir criterios de razonabilidad y proporcionalidad para asegurar que la protesta pueda llevarse a cabo de manera pacífica y efectiva. (Corte Constitucional, sentencia C-223 de 2017).

3. Derechos de los Demás: Las limitaciones deben también considerar el equilibrio entre el derecho a la protesta y los derechos de otras personas. Esto implica que la protesta no debe infringir de manera significativa los derechos de terceros, y cualquier restricción debe estar justificada en términos de protección de estos derechos. (Corte Constitucional, sentencia C-223 de 2017).

- Intervención de la Policía en las Manifestaciones

La Constitución Política de Colombia de 1991, en su artículo 37, establece un modelo de gestión negociada para la intervención policial en manifestaciones sociales. Este modelo se basa en la selectividad estratégica de intervención y prohíbe el uso intensificado de la fuerza estatal. La Corte Constitucional en Sentencia C-233 de 2017 establece que el legislador debe:

1. Facilitar el Diálogo: Promover un diálogo entre los organizadores de la marcha y las autoridades para planificar la protesta y evitar conflictos de intereses.

2. Planificación de la Protesta: Asegurar que la planificación de la protesta minimice los choques de intereses.

3. Gestión Negociada del Conflicto: Implementar mecanismos para gestionar los conflictos de manera negociada si surgen durante la protesta.

4. Mantener Tolerancia Social: Las autoridades deben mostrar altos niveles de tolerancia hacia las expresiones de ideas durante la manifestación.

5. Establecer Reglas Claras: Definir claramente qué comportamientos son tolerables y cuáles están prohibidos, sin que esto signifique dar instrucciones detalladas sobre cómo debe realizarse la manifestación

- Declaración de Inexequibilidad de Normas en la Ley 1801 de 2016

Tal como lo expresamos anteriormente, la Corte Constitucional declaró inexequibles varios apartados de la Ley 1801 de 2016 que regulaban el derecho a la protesta. La Corte argumentó que la regulación de este derecho fundamental, que interrelaciona e interdependencia los derechos de reunión, manifestación



pública, protesta ciudadana, libertad de expresión y derechos políticos, debe respetar la reserva de Ley Estatutaria. Esto significa que cualquier regulación de estos derechos debe ser detallada y precisa, respetando los principios constitucionales y garantizando que las limitaciones impuestas no vulneren los derechos fundamentales interrelacionados. (Corte Constitucional, sentencia C-223 de 2017).

En este orden de ideas, la Corte Constitucional de Colombia ha establecido un marco claro y detallado para la protección y limitación del derecho a la protesta, enfatizando la importancia de la razonabilidad, necesidad y proporcionalidad en cualquier medida restrictiva. Este enfoque garantiza que el derecho a la manifestación y protesta sea protegido como una herramienta esencial para la libertad de expresión y el control político en una democracia.

Así las cosas, resulta más que pertinente señalar que la Corte Constitucional, mediante la sentencia anteriormente plasmada, exhortó al Gobierno Nacional para que en un plazo no mayor a dos años presentara ante el Congreso de la República, un proyecto de ley estatutaria relativo al derecho fundamental a la protesta; además de ello, realizó una delimitación de esta prerrogativa, transando de este modo, un marco de limitaciones para expedir la ya mencionada ley.

Como consecuencia de ello, y ante inactividad o inercia por parte del legislador; las autoridades territoriales, expidieron protocolos locales de manejo de protestas; lo que condujo a un matiz inusual en el ejercicio de la autonomía territorial; pues la Constitución Política de Colombia impone al presidente de la República, la obligación de mantener el orden público; cuya competencia, ejerce impositivamente sobre los Gobernadores y alcaldes.

b. Policía administrativa y la regulación local del derecho a la protesta a través de protocolos

La sentencia C-024 de 1994 de la Corte Constitucional, al referirse al poder de policía administrativa, definió:

“El concepto de Policía es multívoco por cuanto tiene al menos cuatro significaciones diversas en el régimen constitucional colombiano. De un lado, se refiere a unas formas de la actividad del Estado ligadas con la preservación y restablecimiento del orden público: es el poder, la función y la actividad de la policía administrativa.

De otro lado, se refiere a las autoridades encargadas de desarrollar tales formas de actividad: son las autoridades administrativas de policía. En tercer término, la Policía es también un cuerpo civil de

funcionarios armados: la Policía Nacional. Finalmente, esta noción se refiere a la colaboración que pueden prestar ciertos cuerpos a las autoridades judiciales para el esclarecimiento de los delitos: es la policía judicial (...).”

Sumado a lo anterior, la doctrina reconoce la figura de la policía administrativa, definida como “el conjunto de medidas coercitivas que la administración puede utilizar para que los particulares ajusten su actividad a fines de utilidad pública, con el objetivo de preservar el orden público” (Corte Constitucional, 1994); definición respaldada por la Corte Constitucional de Colombia, que en la Sentencia C-024-94 establece que "en términos generales, la policía administrativa puede ser definida como el conjunto de medidas coercitivas utilizables por la administración para que el particular ajuste su actividad a un fin de utilidad pública y lograr de esa manera la preservación del orden público."

Acorde con lo anterior, el autor Moncada Lorenzo en su obra “significado y técnica de la policía administrativa” define por policía administrativa: “La actividad administrativa: de limitación," que subordina el ejercicio de los derechos individuales y el desarrollo de las relaciones jurídicas a la intervención singular y transitoria en ellos de un elemento de control administrativo para verificar su adecuación, a las exigencias del interés público.”

Así las cosas, se logra concluir que tanto la doctrina como la jurisprudencia, deja en evidencia la relación jurídica que hay entre la acción de policía administrativa y nosotros los particulares en cuanto nuestro accionar el cual es objeto de intervención policial. (Moncada Lorenzo, Alberto. Significado y técnica de la policía administrativa).

Ahora bien, dentro del marco regulatorio colombiano que soporta esta definición de la policía administrativa y su función incluye:

1. Constitución Política de Colombia:

- Artículo 2: Establece los fines esenciales del Estado, entre ellos, la garantía de los derechos y libertades, y la convivencia pacífica.
- Artículo 209: Regula la función administrativa, la cual debe estar al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.



2. Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo):

- Artículo 3: Dispone que la función administrativa debe desarrollarse de acuerdo con los principios de legalidad, igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, entre otros.

3. Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana):

- Capítulo II: Establece la definición, categorías, principios y deberes para preservar el orden público y la convivencia ciudadana.

- Artículo 172: Define el objeto de las medidas correctivas 2

- Artículo 173: Define las medidas correctivas que pueden ser impuestas por las autoridades de policía para prevenir la perturbación del orden público y garantizar la convivencia.

Acorde con lo anterior, vale la pena preguntarse ¿es posible que las entidades territoriales lleven a cabo reglamentaciones al derecho a la protesta?, encontrando la respuesta en un caso emblemático: Paro del 28 de abril de 2021 en Cali.

Un claro ejemplo en cuanto a las medidas impartidas por los Alcaldes respecto al derecho a la protesta, es la ciudad de Cali; cuya situación tuvo lugar en el marco del Paro del 28 de abril de 2021; lo anterior, en consideración a que en consecuencia a las jornadas de protesta denominadas “El Paro”, que tuvieron lugar durante el 2021, fue una de las ciudades más afectadas³ por los bloqueos y actos vandálicos; siendo así que, el Alcalde del momento, expidió el Decreto Distrital No. 4112.010.20.0304 de 2021, "Por el cual se adoptan garantías para la construcción de acuerdos, se institucionaliza la mesa de diálogo

2 “Ahora bien, en este contexto podría surgir una pregunta fundamental dado el parágrafo del artículo y es si las medidas correctivas establecidas en el CNSCC constituyen sanciones. Para abordar esta cuestión, es pertinente recurrir a los estudios de Julián Pimiento Echeverri, un abogado colombiano especializado en derecho administrativo y derecho policivo, quién ha hecho estudios significativos en cuanto al régimen jurídico de la figura del Inspector de Policía y del poder sancionador de la Administración en el CNSCC. Para Pimiento Echeverri, “los comportamientos contrarios a la convivencia, a las relaciones respetuosas entre grupos de la sociedad, a las actividades económicas, a la integridad urbanística, a la protección del



espacio público, a la protección del patrimonio cultural, a la protección del medio ambiente, a la tenencia de animales y todas aquellas conductas reprimidas en dicho cuerpo normativo” entran en el ámbito del derecho sancionador. “(...) En efecto, más allá de lo que el propio Código haya podido afirmar -"Las medidas correctivas no tienen carácter sancionatorio" (art. 172 CNSCC)-, la imposición de sanciones administrativas constituye, sin duda alguna, una expresión de la policía administrativa (...)”. Montaña, J. A., & Rincón, L. A. (Eds.). (2018). El poder sancionador de la Administración pública: discusión, expansión y construcción. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. En El derecho administrativo sancionatorio en el marco del Código Nacional de Policía y Convivencia. (El derecho administrativo sancionatorio en el marco del código Nacional de Policía y Convivencia”, en: Montaña y Rincón (eds.), El poder sancionador de la Administración pública: discusión, expansión y construcción, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018.) Es decir, en palabras del autor mencionado, se puede entender que las medidas correctivas inmersas dentro de la norma no solo buscan imponer una pena si no que, dentro del marco de prevenir, restaurar, y controlar el orden público indirectamente emerge de la misma acción, una naturaleza sancionatoria para las conductas contrarias a una convivencia ciudadana sana, pacífica, segura, y tranquila. (Artículo 6°. Categorías jurídicas del CNSCC).”

3 Al respecto, puede ser ejemplo de esto, el pronunciamiento del Protocolo en Bogotá D.C., por parte de la autoridad territorial (alcaldesa) con el fin de ejercer control en materia de la protesta. Sin embargo, no se profundiza en el mismo, pues basta con el caso de Cali en donde no solamente existió regulación, sino que también hubo desarrollo judicial.

“La alcaldesa, Claudia López, establece protocolo para movilizaciones del 21 de enero” <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/la-alcaldesa-claudia-lopez-establece-protocolo-para-movilizacion-del-21-de-enero-2952915>

“alcaldesa Claudia López estrenó su protocolo para las marchas”<https://www.eltiempo.com/bogota/alcaldesa-claudia-lopez-estreno-su-protocolo-para-las-marchas-452704>, en el Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios de Santiago de Cali en el Marco del Paro Nacional del 28 de abril de 2021, y se dictan otras disposiciones”, el cual revistió puntos esenciales:



Tabla 2. Decreto distrital no. 4112.010.20.0304 de 2021

DECRETO DISTRITAL NO. 4112.010.20.0304 DE 2021

Se reconoció a los protestantes, como (...) “...la Unión de Resistencia Cali - Primera Línea Somos Tod@s, como movimiento autónomo de articulación de los puntos de resistencia para la interlocución en el diálogo social con la institucionalidad y la sociedad”. (...) (Decreto Distrital No. 4112.010.20.0304 de 2021).

La Alcaldía se comprometía, en el marco del Decreto Nacional 003 de 2021, a (...) “privilegiar la interlocución verbal, respetuosa y permanente entre las autoridades, los organismos de control y los manifestantes, para la resolución de los conflictos y desacuerdos, así como para la prevención de hechos de violencia y el uso Indebido y desmedido de la fuerza por parte de la Policía Nacional, velando por la inclusión social dentro del marco del respeto ciudadano y los lineamientos que traza la Corte Suprema de Justicia en Sentencia STC 7641-2020 de 22 de septiembre de 2020”(…). (Decreto Distrital No. 4112.010.20.0304 de 2021).

Ordenó a las autoridades, el privilegio del (...) “respeto y garantía de derechos, la dignidad humana, el enfoque diferencial, la no estigmatización, el no uso de la fuerza, reconociendo la primacía de los derechos de las personas” (...), restringiendo el uso de la fuerza y la intervención de la fuerza pública en las zonas de bloqueo o puntos de resistencia. (Decreto Distrital No. 4112.010.20.0304 de 2021).

Creó lo que se denominó el CANAL DE SALVAGUARDA DE VIDAS, que tenía como fin que los (...) “ciudadanos, Ministerio Público y organizaciones defensoras de derechos humanos y entidades vinculadas a las Naciones Unidas -ONU-, a la Organización de Estados Americanos -OEA-...” llevará a cabo verificaciones de casos de capturas y traslado de personas, durante el desarrollo de cualquier protesta social pacífica” (...).(Decreto Distrital No. 4112.010.20.0304 de 2021).

Creó una Comisión de Derechos Humanos -CDDHH-, que estaría encargada de procurar el

DECRETO DISTRITAL NO. 4112.010.20.0304 DE 2021

esclarecimiento de (...) “asesinatos, desapariciones, abusos sexuales, capturas, detenciones, judicializaciones y otros, en el marco del Paro Nacional iniciado el 28 de abril de 2021” (...). (Decreto Distrital No. 4112.010.20.0304 de 2021).

Institucionalizó una mesa de diálogo donde serían actores, la Unión de Resistencia Cali - Primera Línea Somos Tod@s, la Alcaldía Distrital de Santiago de Cali, entidades públicas del orden Nacional, Departamental y (Gobernación del Valle del Cauca), teniendo como cooperantes a la Minga Indígena Social y Comunitaria, a la academia, gobiernos, y cooperación internacional. (Decreto Distrital No. 4112.010.20.0304 de 2021).

Fuente: elaboración propia.

Por consiguiente, entorno al ya mencionado Decreto, se generó un sinfín de reacciones, entre ellas, la del portal denominado “La Silla Vacía”, que tituló su reportaje como “El Diálogo de Ospina en Cali Reta a Duque y a la Ley, pero muestra resultados”, en esta nota se expuso las inconformidades que había generado dicha regulación.

Asimismo, una ciudadana interpuso medio de control de nulidad simple, en aras de que se declarara la nulidad del Decreto Distrital No. 4112.010.20.0304 de 2021; cuya demanda fue de conocimiento del Juzgado Dieciséis Administrativo del Circuito de Cali, quien en primera instancia suspendió provisionalmente el acto administrativo, en consideración de los argumentos señalados por la parte actora, quien afirmó que el Alcalde carecía de competencia para prohibir la intervención de la fuerza pública en los denominados “puntos de resistencia”.

Es así que surge como interrogante, el saber si ¿existió colisión de competencias entre la autoridad nacional (Presidente) y la autoridad local (Alcalde), tras la expedición del Decreto Distrital No. 4112.010.20.0304 de 2021?

b.1 Colisión de Competencias entre la Autoridad Nacional y la Autoridad Local: Análisis a la Luz del Marco Regulatorio Colombiano.

La expedición del Decreto Distrital No. 4112.010.20.0304 de 2021 ha planteado interrogantes sobre una posible colisión de competencias entre la autoridad nacional (presidente) y la autoridad local (Alcalde). Para abordar esta cuestión, es pertinente recurrir al concepto jurídico de “autonomía de los entes territoriales” el cual se encuentra establecido en la Constitución Política de Colombia, en su Artículo 287 “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los

tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales”, principio constitucional que se encuentra desarrollado por la jurista colombiana Paula Robledo, en su obra “La autonomía municipal en Colombia”:

(...) “Así, este precepto constitucional establece lo siguiente: en primer término, que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus propios intereses. Pero, al mismo tiempo, dicha autonomía es limitada y esos límites serán fijados por la Constitución y por la ley. Y, en virtud de dicha autonomía, las entidades territoriales son titulares de determinados derechos.”. “En otras palabras, lo que la Constitución atribuye a las entidades territoriales en virtud de la autonomía que ella misma garantiza son ciertas potestades con base en las cuales dichos entes territoriales ejercerán sus respectivas competencias.” (...). (Robledo, P. La autonomía municipal en Colombia. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010).

Mencionado lo anterior, es pertinente señalar que existen tipos de autonomía territorial y se hace necesario distinguirlas, en palabras de la jurista Robledo dentro de su obra:

- Autonomía Política: “la autonomía política implica para los entes territoriales la posibilidad de aprobar directrices políticas propias, es decir, fijadas por sí y para sí, se trata de una orientación propia que puede incluso llegar a ser distinta a la de la Nación o a la de otras entidades territoriales superiores.”
- Autonomía administrativa: “conjunto de potestades que permiten a los entes territoriales organizar y orientar su funcionamiento de forma autónoma.”
- Autonomía financiera: “La autonomía financiera se refiere al conjunto de competencias normativas y de potestades administrativas de que gozan los entes públicos para establecer y gestionar un sistema de ingresos y de gastos, que les permita atender los fines y necesidades públicas en sus respectivas jurisdicciones”.

Ahora bien, en el mismo sentido, el marco regulatorio colombiano que sustenta la autonomía de los entes territoriales y aborda la colisión de competencias incluye:

1. Constitución Política de Colombia:

- Artículo 287: Establece la autonomía de las entidades territoriales para gestionar sus intereses y dictar sus propias normas dentro de los límites de la Constitución y la ley.



- Artículo 288: Dispone que la ley orgánica de ordenamiento territorial regulará la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales.

2. Ley 136 de 1994 (Ley de Municipios)

- Artículo 3: Establece la autonomía municipal en la gestión de sus propios asuntos y en la prestación de los servicios públicos a su cargo.

3. Ley 1551 de 2012 (Estatuto de la Autonomía Territorial):

Define y regula los alcances de la autonomía de los entes territoriales, estableciendo un marco claro para la coordinación y cooperación entre los diferentes niveles de gobierno.

4. Ley 489 de 1998:

"Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones."

- Artículo 6º- Principio de coordinación. La coordinación entre los diferentes niveles de gobierno es esencial para evitar conflictos de competencias. El principio de coordinación implica que las autoridades nacionales y locales deben trabajar juntas para garantizar una gobernanza efectiva y evitar superposiciones de funciones.

5. Sentencia C-931 de 2006 Corte Constitucional de Colombia, la cual menciona los principios que se deben tener en cuenta para lograr la coordinación entre los entes estatales y los entes territoriales:

- Este Tribunal establece que: "De acuerdo con el Artículo 288 de la Constitución, las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales deberán ejercerse conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en los términos que establezca la ley. Ello implica que para los asuntos de interés meramente local o regional deben preservarse las competencias de los órganos territoriales correspondientes, al paso que cuando se trascienda ese ámbito, corresponde a la ley regular la materia.

En ese esquema, para la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, el legislador deberá tener en cuenta que el contenido esencial de la autonomía se centra en la posibilidad de gestionar los propios intereses (C.P. art 287), una de cuyas manifestaciones más importantes es el derecho a actuar a través de órganos propios en la administración y el gobierno de los asuntos de interés regional o



local. Tal derecho, contenido de manera expresa en el Artículo 287 Superior, hace parte del núcleo esencial de la autonomía, indisponible por el legislador, y se complementa con las previsiones de los Artículos 300-7 y 313-6 de la Constitución, conforme a los cuales corresponde a las entidades territoriales determinar la estructura de sus respectivas administraciones, creando las dependencias que se estimen necesarias y fijándoles las correlativas funciones.

No obstante, lo anterior, es claro que, para preservar el interés nacional y el principio unitario, corresponde al legislador establecer las condiciones básicas de la autonomía y definir, respetando el principio de subsidiariedad, las competencias del orden nacional que deberán desarrollarse conforme al principio de coordinación, que presupone unas reglas uniformes y unas pautas de acción que, sin vaciar de contenido el ámbito de autonomía territorial, permitan una armonización de funciones.” (Concepto 192241 de 2021 Departamento Administrativo de la Función Pública).

Del mismo modo, en cuanto a la protección de los derechos humanos frente a la materia del orden público, las entidades del Estado han tenido varios pronunciamientos, uno de los cuales expedido por el Ministerio de Relaciones Exteriores en los siguientes términos:

“(…) La Constitución Política de 1991 (CP.) establece que Colombia es una república unitaria. Sin embargo, dentro de su organización territorial (Art. 285-321 C.P.) se contempla la descentralización administrativa, lo cual implica que gran parte de la administración del Estado se reparte entre las entidades administrativo-territoriales de menor nivel. El artículo 286 de la Constitución establece que “son entidades territoriales los departamentos, municipios, distritos y territorios indígenas, los cuales conforman los diferentes niveles de organización territorial de la república”.

Así mismo, en el artículo 287 de la Constitución se establece que “las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley, y que, en tal virtud, tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

4. Participar en las rentas nacionales”. Como se mencionó más arriba, Colombia está organizada territorialmente por departamentos, municipios, distritos y otras divisiones especiales como las entidades territoriales indígenas. (...)”

Para concluir, se señala que “las entidades del orden nacional y territorial, de acuerdo con sus funciones y competencias, deberán garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre los planes, programas y proyectos que realicen a su interior y en relación con las demás entidades e instancias del Sistema. Por otro lado, las autoridades del nivel nacional deben colaborar entre sí y con las entidades territoriales cuando estas no puedan cumplir con sus funciones y competencias en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la Política Integral de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, sin perjuicio de la autonomía de las entidades territoriales” (Ministerio de Relaciones Exteriores, n.d.).

Lo anterior permite concluir que, a la luz del concepto de autonomía territorial y del marco regulatorio colombiano, los entes territoriales tienen la capacidad de dictar sus propias normas y administrar sus propios asuntos dentro del marco constitucional y legal. Cualquier intervención de la autoridad nacional debe respetar estos límites, siempre que existan directrices del Gobierno Nacional.

Así las cosas, tras abordar el interrogante anterior desde una perspectiva conceptual y dentro del marco normativo, se procede a analizar la colisión de competencias del Decreto Distrital No. 4112.010.20.0304 de 2021, que plantea la cuestión de si existió una colisión de competencias entre el Presidente y el Alcalde. El Juzgado Dieciséis Administrativo del Circuito de Cali concluyó que el acto administrativo demandado era legal, ya que se trataba del desarrollo de lo establecido por el Decreto Nacional 003 de 2021, por el cual se expide el Protocolo de acciones preventivas, concomitantes y posteriores, denominado "Estatuto de Reacción, Uso y Verificación de la Fuerza Legítima del Estado y Protección del Derecho a la Protesta Pacífica Ciudadana", el cual privilegia el diálogo y la mediación, previo a la intervención de la fuerza pública.

En concordancia con lo anterior, el Juzgado indicó que no existía contravención de normas legales o constitucionales, pues lo que buscaba la norma demandada era generar un “acercamiento con las personas que intervienen en las manifestaciones para llegar a una concertación a través de los diálogos, propio de las comunidades actuales ante las diferencias sociales que resultan en esta ciudad y que dieron lugar a las



manifestaciones” (Juzgado Dieciséis Administrativo del Circuito de Cali, Rad. 76001-33-33-016-2019-00076-00). Este enfoque conllevaba el reconocimiento de los actores inmersos en la confrontación, con el fin de lograr un mejor acercamiento entre las partes.

Es preciso mencionar que, a pesar de las premisas previamente expuestas, no se debe desconocer que, conforme a los artículos 296 y 315 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional es el responsable directo del mantenimiento del orden público, y el legislador es quien debe reglamentar el derecho a la protesta. Esta normativa busca evitar que las autoridades territoriales, que requieren herramientas jurídicas para controlar el orden público, se vean imposibilitadas o conflictuadas en su actuar.

La Ley 136 de 1994 establece las competencias legales de los alcaldes en materia de orden público, destacando su rol en la preservación de la seguridad ciudadana y la regulación de manifestaciones en sus jurisdicciones. Sin embargo, estas competencias deben ejercerse en coordinación con las directrices del Gobierno Nacional y dentro del marco normativo establecido por el legislador.

La autonomía de las entidades territoriales, garantizada por la Constitución, les permite gestionar sus propios asuntos y dictar sus propias normas dentro de los límites constitucionales y legales. Esta autonomía implica una capacidad de autogobierno y administración propia, pero no es absoluta. Las autoridades territoriales deben actuar en concordancia con la normativa nacional y bajo los principios de coordinación y subsidiariedad, asegurando que sus acciones no entren en conflicto con las responsabilidades del Gobierno Nacional en materia de orden público.

En resumen, aunque las entidades territoriales gozan de autonomía para gestionar sus asuntos, deben hacerlo en alineación con las competencias del Gobierno Nacional y las disposiciones legislativas, especialmente en lo relacionado con el control del orden público y la regulación de la protesta.

Así las cosas, en conclusión, la colisión de competencias entre la autoridad nacional y la autoridad local debe analizarse bajo el prisma de la autonomía territorial, los principios de coordinación y subsidiariedad, y el marco regulatorio vigente, garantizando que las decisiones administrativas respeten la autonomía de los entes territoriales siempre que se enmarquen dentro de la legalidad y constitucionalidad colombianas.

Para así concluir que: “Las entidades del orden nacional y territorial, de acuerdo con sus funciones y competencias, deberán garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre los planes, programas y proyectos que realicen a su interior y en relación con las demás entidades e instancias del Sistema. Por



otro lado, las autoridades del nivel nacional deben colaborar entre sí y con las entidades territoriales cuando estas no puedan cumplir con sus funciones y competencias en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la Política Integral de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, sin perjuicio de la autonomía de las entidades territoriales”. (Respuesta del Estado Colombiano a Cuestionario sobre “La administración local y los derechos humanos, Ministerio de Relaciones Exteriores – Cancillería).”

Lo anterior, permite concluir que a la luz del concepto de autonomía territorial y el marco regulatorio colombiano, se logra considerar que los entes territoriales tienen la capacidad de dictar sus propias normas y administrar sus propios asuntos dentro del marco constitucional y legal. Cualquier intervención de la autoridad nacional debe respetar estos límites, siempre y cuando exista directrices del Gobierno Nacional.

Así las cosas, una vez abordado el interrogante anterior conceptualmente y dentro del marco normativo , en consecuencia, frente al análisis de la Colisión de Competencias el Decreto Distrital No. 4112.010.20.0304 de 2021 el cual plantea la cuestión de si existió una colisión de competencias entre el Presidente y el Alcalde, señalo:

El Juzgado Dieciséis Administrativo del Circuito de Cali, concluyó que el acto administrativo demandado era legal; toda vez que, se trataba del desarrollo de lo establecido por el Decreto Nacional 003 de 2021, Por el cual se expide el Protocolo de acciones preventivas, concomitantes y posteriores, denominado "Estatuto de Reacción, Uso y Verificación de la Fuerza Legítima del Estado y Protección del Derecho a la Protesta Pacífica Ciudadana”, lo que privilegia el diálogo y la mediación, previo a la intervención de la fuerza pública.

En concordancia a las premisas anteriores, el Juzgado indicó que no existía contravención de normas legales o constitucionales, pues lo que buscaba la norma demandada era generar un “acercamiento con las personas que intervienen en las manifestaciones para llegar a una concertación a través de los diálogos, propio de las comunidades actuales antes las diferencias sociales que resultan en esta ciudad y que dieron lugar a las manifestaciones” (Juzgado Dieciséis Administrativo del Circuito de Cali, Rad. 76-001-33-33-016-2021-00111-00), aspecto que conllevaba al reconocimiento de los actores inmersos en la confrontación, para así lograr un mejor acercamiento de las partes.



Siendo preciso mencionar que, a pesar de las premisas previamente expuestas, no se debe desconocer que, conforme a los artículos 296 y 315 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional es el responsable directo del mantenimiento del orden público, y el legislador es quien debe reglamentar el derecho a la protesta. Esta normativa busca evitar que las autoridades territoriales, que requieren herramientas jurídicas para controlar el orden público, se vean imposibilitadas o conflictuadas en su actuar.

La Ley 136 de 1994 establece las competencias legales de los alcaldes en materia de orden público, destacando su rol en la preservación de la seguridad ciudadana y la regulación de manifestaciones en sus jurisdicciones. Sin embargo, estas competencias deben ejercerse en coordinación con las directrices del Gobierno Nacional y dentro del marco normativo establecido por el legislador.

La autonomía de las entidades territoriales, garantizada por la Constitución, les permite gestionar sus propios asuntos y dictar sus propias normas dentro de los límites constitucionales y legales. Esta autonomía implica una capacidad de autogobierno y de administración propia, pero no es absoluta. Las autoridades territoriales deben actuar en concordancia con la normativa nacional y bajo los principios de coordinación y subsidiariedad, asegurando que sus acciones no entren en conflicto con las responsabilidades del Gobierno Nacional en materia de orden público.

En resumen, aunque las entidades territoriales gozan de autonomía para gestionar sus asuntos, deben hacerlo en alineación con las competencias del Gobierno Nacional y las disposiciones legislativas, especialmente en lo relacionado con el control del orden público y la regulación de la protesta.

Así las cosas y, en conclusión, la colisión de competencias entre la autoridad nacional y la autoridad local debe analizarse bajo el prisma de la autonomía territorial, los principios de coordinación y subsidiariedad, y el marco regulatorio vigente, garantizando que las decisiones administrativas respeten la autonomía de los entes territoriales siempre y cuando se enmarquen dentro de la legalidad y constitucionalidad colombianas.

CONCLUSIONES

La conclusión de esta investigación se erige como un análisis profundo sobre los alcances y limitaciones del ejercicio de la competencia de conservación y mantenimiento del orden público por parte del Presidente de la República en Colombia.⁴ Al desentrañar esta temática, se ha logrado visibilizar cómo la autonomía territorial, en su ejercicio, inunda los límites de la competencia del Presidente, generando un



fenómeno que desafía la jerarquía normativa tradicional. En este contexto, se evidencia la importancia de la regulación del derecho a la protesta, que se convierte en un pilar fundamental para la expresión democrática y el control político de los ciudadanos hacia los gobiernos de turno.

Desde el inicio, la investigación se ha planteado la hipótesis de que la falta de reglamentación clara sobre el derecho a la protesta en el marco de la autonomía territorial ha llevado a los gobernantes locales a emitir reglamentaciones propias, las cuales buscan llenar el vacío legislativo existente. Este fenómeno revela una nueva dimensión de la autonomía, donde las autoridades territoriales, fundamentadas en la jurisprudencia constitucional y en sus facultades de policía administrativa, han empezado a implementar normas que regulan la protesta en sus jurisdicciones. Esto se hace evidente en la forma en que estas normativas locales se han convertido en una respuesta efectiva a las deficiencias del marco legislativo nacional, mostrando una interacción compleja entre los niveles de gobierno y el derecho a la protesta.

El derecho a la protesta, como un derecho en el que confluyen los derechos fundamentales de reunión, libre expresión y libertad de opinión, se posiciona como una herramienta esencial para que los ciudadanos puedan expresar su disenso ante las acciones del Estado. En este sentido, la investigación ha subrayado que este derecho no solo es un mecanismo de participación ciudadana, sino que, además, merece de la máxima protección por parte de las autoridades. En particular, la reserva de ley estatutaria se ha identificado como el camino más idóneo para la regulación del derecho a la protesta, ya que garantiza un marco normativo que respeta las características y condiciones propias de este ejercicio.

Es fundamental recordar que la protección del derecho a la protesta se encuentra consagrada en la Constitución y en diversos tratados internacionales. Este marco normativo no solo ofrece respaldo a los ciudadanos en su derecho a manifestarse, sino que también impone a las autoridades la responsabilidad de garantizar la seguridad y el orden público en el contexto de las manifestaciones. En este sentido, las facultades de mantenimiento del

4 “Claudia López contrapone su liderazgo al de Iván Duque en la gestión de la crisis” “La alcaldesa de Bogotá, convaleciente por covid, escucha los reclamos de los manifestantes, reabre Bogotá y marca contrastes con el presidente. <https://elpais.com/internacional/2021-05-25/claudia-lopez-contrapone-su-liderazgo-al-de-ivan-duque-en-la-gestion-de-la-crisis>.



Del orden público que son atribuidas al presidente de la República son indiscutibles, y este debe impartir las reglamentaciones que determinen las circunstancias en las que debe intervenir la fuerza pública.

No obstante, a medida que se ha desarrollado la jurisprudencia, se ha evidenciado que las autoridades locales también tienen la capacidad de expedir normas que buscan complementar la legislación nacional en materia de mantenimiento del orden público y preservación de la vida. Esta facultad local es crucial, ya que permite una respuesta más ágil y contextualizada ante las manifestaciones y protestas que se desarrollan en sus territorios. Así, el reconocimiento de esta capacidad de los entes territoriales se alinea con la necesidad de una regulación adecuada del derecho a la protesta, en lugar de una respuesta arbitraria o desproporcionada ante situaciones de descontento social.

La investigación ha puesto de relieve la necesidad urgente de expedir una Ley Estatutaria que reconozca y regule de manera clara y precisa el derecho fundamental a la protesta. Esta ley debe articularse de forma que contemple no solo los derechos de quienes protestan, sino que también establezca lineamientos claros sobre la actuación de las autoridades en el contexto de las manifestaciones. La regulación debe incluir aspectos como la prohibición de la violencia, el uso proporcional de la fuerza y la obligación de garantizar la seguridad de los manifestantes y de terceros, lo que en última instancia contribuirá a la legitimidad y efectividad de las acciones de protesta.

La falta de un marco regulatorio adecuado ha llevado a que, en muchos casos, las autoridades actúen con inercia o en contradicción a los derechos fundamentales, poniendo en riesgo no solo el ejercicio del derecho a la protesta, sino también el respeto a otros derechos humanos. Por ello, la expedición de una ley que contemple estas realidades resulta más que necesaria. En este sentido, la regulación del derecho a la protesta no puede ser vista únicamente como un mecanismo para controlar el orden público, sino como una oportunidad para fortalecer la democracia y garantizar la participación ciudadana en la toma de decisiones.

Asimismo, es importante resaltar que no basta con la presentación de proyectos de ley relacionados con el derecho a la protesta. Se requiere una acción coordinada entre el legislativo, el ejecutivo y las autoridades locales, así como un compromiso real por parte de todos los actores involucrados para promover y proteger este derecho. La implementación de campañas de promoción y prevención también es vital para informar a la ciudadanía sobre sus derechos y los mecanismos de participación disponibles. Solo a través



de la educación y la sensibilización se podrá fomentar un ambiente propicio para el ejercicio pacífico de la protesta.

Finalmente, es imperativo que se implementen estrategias concretas para evitar la transgresión de derechos tanto de quienes ejercen el derecho a la protesta como de terceros. Esto incluye la formación de protocolos claros y detallados que guíen la actuación de las fuerzas del orden en situaciones de protesta, garantizando que estas se realicen de manera pacífica y respetuosa de los derechos humanos. La creación de espacios de diálogo entre las autoridades y la sociedad civil puede contribuir significativamente a la construcción de confianza y al fortalecimiento de la democracia.

Tras hacer un análisis de los alcances de la competencia conservación y mantenimiento del orden público en cabeza del Presidente de la República, la investigación propuesta devela que el ejercicio de la autonomía territorial inunda los límites de la competencia de mantenimiento del orden público en cabeza del Presidente de la República, por lo cual se identifica una nueva dimensión de la autonomía, en donde los gobernantes territoriales expiden reglamentaciones para la conservación del orden público, fundamentadas en la jurisprudencia Constitucional y en las facultades constitucionales de policía administrativa, que sirven de bálsamo a los vacíos que dejó la falta de reglamentación de la protesta por parte del legislativo

El derecho a la protesta, como derecho en donde confluyen los derechos fundamentales de reunión, libre expresión y libertad de opinión, es una herramienta de control político que permite a los ciudadanos expresar su sentir a los Gobiernos de turno; por tanto, como mecanismo de participación ciudadana, merece de la máxima protección por parte de las autoridades; siendo la más importante de ellas, la reserva de ley estatutaria, como vía legal para su regulación.

De otro lado, debe reconocerse que las facultades de mantenimiento del orden público están en cabeza del presidente de la República, de modo que es este el llamado a impartir las reglamentaciones sobre las circunstancias en que debe intervenir la fuerza pública, y cuyas competencias le son indiscutibles.

No obstante y tras el desarrollo jurisprudencial, se ha determinado que las autoridades locales, tienen la facultad de expedir normas en función de desarrollar las normas nacionales, a efecto de que busquen el mantenimiento del orden público y la preservación de la vida; lo que permite afirmar que es importante expedir dentro de un término no muy prolongado, una Ley Estatutaria en ocasión al derecho fundamental



a la protesta, el cual se encuentra protegido en la constitución y en los tratados internacionales; y que a su vez esta ley mediante la cual se reconoce y reglamenta el goce efectivo del ya mencionado derecho, contenga una línea jurisprudencial amplia y suficiente.

No basta con que se presenten proyectos de ley en función del derecho a la protesta, toda vez que resulta más que necesario la pronta expedición de la regulación del derecho a la protesta, así como una serie de campañas de promoción y prevención de la vulneración de este derecho, al tiempo que se implementan estrategias para evitar la transgresión de otros derechos a título personal de quienes ejercen el derecho a la protesta o de terceros en el ejercicio de este.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AAAndrew Anthony. (2021). Occupy Wall Street, 10 años después: qué pasó y cuál ha sido su legado; elDiario.es.

https://www.eldiario.es/internacional/theguardian/occupy-wall-street-10-anos-despues-paso-sido-legado_1_8308026.html

Fillieule, O., & Tartakowsky, D. (2020). La manifestación: el origen de una forma de protesta. Nueva sociedad, (286), 62-77. <https://biblat.unam.mx/es/revista/nueva-sociedad/articulo/la-manifestacion-el-origen-de-una-forma-de-protesta> 28 de abril de 2021: una fecha que sacudió la historia reciente de Colombia (2022). France24.

<https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20220429-aniversario-protestas-nacional-colombia>

J. Mark. (2016). La Rebelión de Espartaco; World History Encyclopedia.

<https://www.worldhistory.org/trans/es/2-871/la-rebelion-de-espartaco/>

Lalinde Ordóñez, S. (2019). Elogio a la bulla: protesta y democracia en Colombia. Djusticia.

<https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2019/06/Elogio-a-la-bulla-Protesta-y-democracia-en-Colombia.pdf>

Miranda. (2021). National Geographic: Historia. 20 Momentos clave del Movimiento por los Derechos Civiles en Estados Unidos. National Geographic: Historia.

https://historia.nationalgeographic.com.es/a/historia-lucha-racial-estados-unidos_15605



Nicole Bravo, D. P. (16 de junio de 2021). El Diálogo de Ospina en Cali Reta a Duque y a la Ley, Pero Muestra Resultados; La Silla Vacía.

<https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/pacifico/el-dialogo-de-ospina-en-cali-reta-a-duque-y-a-la-ley-pero-muestra-resultados/>

Sadurní, J. (2023). La Revolución Francesa: el fin del Antiguo Régimen; National Geographic: Historia.

https://historia.nationalgeographic.com.es/a/revolucion-francesa-fin-antiguo-regimen-2_6774#:~:text=Las%20causas%20de%20la%20Revoluci%C3%B3n,poder%20desp%C3

%B3tico%20y%20sin%20l%C3%ADmites.

Sánchez. (2023). La Abolición de la Trata de Esclavos por Inglaterra en 1807; National Geographic:

Historia. https://historia.nationalgeographic.com.es/a/abolicion-trata-esclavos-por-inglaterra_19634

Pejlatowicz, P., & Sandri Fuentes, A. (2016). Estándares de regulación de la protesta social en el Sistema

Interamericano de Protección de Derechos Humanos. En. A. Rey Sebastián (Ed.), Problemas actuales de derechos humanos. Número I (pp. 219-238). Eudeba.

<https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=GfkAAgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA127&dq>

=problemas+actuales+de+derechos+humanos+n%C3%BAmero+1&ots=4BJ6GCY6Ly&si

g=pkx43plm9wyazyfUrudb_nTqzZc

Rivera Castillo. (s.f). La Reforma Protestante y La Tradición

Educativa Unireformada; Corporación Universitaria Reformada.

<https://www.unireformada.edu.co/la-reforma-protestante-y-la-tradicion-educativa-unireformada/#:~:text=La%20Reforma%20Protestante%20fue%20un,Mart%C3%ADn%20Lutero%20y%20Juan%20Calvino.>

Pimiento Echeverri, Julián. “El derecho administrativo sancionatorio en el marco del Código Nacional de

Policía y Convivencia”, en: Montaña y Rincón (eds.), El poder sancionador de la Administración

pública: discusión, expansión y construcción, Bogotá, Universidad Externado de

Colombia, 2018.

https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=VYWREAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT390&ots=inJ_nMG4Da&sig=ysJQAoPUqjJcHw8JuMgyY7Ao-OQ#v=onepage&q&f=false



Moncada Lorenzo, Alberto. Significado y técnica de la policía administrativa Robledo, Paula. “La autonomía municipal en Colombia. Bogotá”, Universidad

Externado de Colombia, 2010.

[https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/fcdb63dd2427-42d3-8652-](https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/fcdb63dd2427-42d3-8652-873835212314/content)

[873835212314/content](https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/fcdb63dd2427-42d3-8652-873835212314/content)

Aguas, F. (2016). Derecho Administrativo: teoría general. Bogotá: Ediciones Jurídicas.

Barreto, J. (2019). El principio de coordinación en el derecho administrativo colombiano. *Revista de Derecho*, 25(1), 45-62.

Bonilla, A. (2018). El orden público en la legislación colombiana: una aproximación. *Revista de Estudios Jurídicos*, 14(2), 78-95.

Camacho, S. (2017). Competencias administrativas: análisis crítico de la jurisprudencia. *Análisis Constitucional*, 9(1), 101-120.

Carreño, J. (2015). Las competencias de los alcaldes en el marco del sistema político colombiano. *Derecho y Política*, 8(3), 150-168.

De la Calle, L. (2020). La colisión de competencias en la administración pública.

Universidad Nacional de Colombia.

García, M. (2019). Derecho administrativo y localismo en Colombia. *Revista de Derecho Público*, 20(2), 112-130.

González, A. (2016). El rol del alcalde en la gestión del orden público. Bogotá: Editorial Universitaria.

López, P. (2021). Autonomía y coordinación: el caso de la administración local en Colombia. *Estudios de Derecho Administrativo*, 7(1), 25-40.

Martínez, C. (2017). La normatividad del decreto distrital en el marco de la emergencia sanitaria. *Revista de Derecho Administrativo*, 12(1), 23-37.

Muñoz, R. (2020). Competencias de las entidades territoriales en Colombia: un análisis crítico. *Derecho y Sociedad*, 15(2), 64-85.

Ocampo, J. (2018). Análisis del régimen de competencias en el ordenamiento territorial colombiano. Bogotá: Ediciones Juris.



Rodríguez, E. (2022). Colisión de competencias en el contexto del Estado de Derecho colombiano. *Revista de Derecho Comparado*, 11(2), 88-102.

Salazar, F. (2019). La relación entre el Gobierno Nacional y las autoridades locales en tiempos de crisis. *Análisis Político*, 13(2), 34-50.

Torres, J. (2021). La función del alcalde en el marco de la ley 1551 de 2012. *Revista de Estudios Constitucionales*, 16(1), 117-134.

Colombia, Función Pública. Concepto 192241 de 2021.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=165707>

Colombia, Respuesta del Estado Colombiano a Cuestionario sobre “La administración local y los derechos humanos”, Ministerio de Relaciones Exteriores – Cancillería. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/AdvisoryCom/LocalGvt/Colombia.pdf>

JURISPRUDENCIA

Corte Constitucional

Corte Constitucional de Colombia. Sala Plena de la Corte Constitucional, Sentencia C-024-94, M.P. Alejandro Martínez Caballero; 27 de enero de 1994. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-024-94.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sala Plena de la Corte Constitucional, Sentencia C-179-94, M.P. Carlos Gaviria Díaz; 13 de abril de 1994. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-179-94.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sala Plena de la Corte Constitucional, Sentencia C-742-12, M.P. María Victoria Calle Correa; 26 de septiembre de 2012. <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-742-12.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sala Plena de la Corte Constitucional, Sentencia C-233-17, M.P. Alberto Rojas Ríos; 20 de abril de 2017. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-233-17.htm>



Corte Constitucional de Colombia. Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, Sentencia T-456-92, M.P. Jaime Sanin Greiffenstein & Eduardo Cifuentes Muñoz; 14 de julio de 1992.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-456-92.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, Sentencia T-366-13, M.P. Alberto Rojas Ríos; 27 de junio de 2013.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/T36613.htm#:~:text=T%2D366%2D13%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia&text=En%20Colombia%20el%20derecho%20a,parte%20del%20bloque%20de%20constitucionalidad.>

Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH], noviembre 28, 2018. Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México. (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y

Costas). https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_371_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH], julio 04, 2007. Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador. (Fondo, Reparaciones y Costas)

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_166_esp1.pdf

Decreto

Decreto Distrital No. 4112.010.20.0304 de 2021. Por el cual se adoptan garantías para la construcción de acuerdos, se institucionaliza la mesa de diálogo en el Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios de Santiago de Cali en el Marco del Paro Nacional del 28 de abril de 2021, y se dictan otras disposiciones. 31 de mayo de 2021.

<https://www.cali.gov.co/gobierno/loader.php?lServicio=Tools2&lTipo=descargas&lFuncion=descargar&idFile=52885>

Fallo

República de Colombia. Juzgado Dieciséis Administrativo Oral de Cali, Radicado 76-001-33-33-016-2021-00111-00, Juez Lorena Martínez Jaramillo; 11 de junio de 2021. Auto No. 603.

<https://www.ramajudicial.gov.co/documents/2477978/59574885/AUTOS+081.pdf/ad4b3534-af2b-4779-88d1-548b9d0e50dc>

