

## **Protesta Social y Libertad de Tránsito: el Estado costarricense frente al movimiento social de 2018**

### **Social Protest and Freedom of Transit: the Costa Rican State Against the Social Movement of 2018**

Yeimer Ramos Torres  
Ministerio de Educación Pública, San José, Costa Rica  
yeimerramos09@gmail.com

Fecha de recepción: 25-06-22

Fecha de aceptación: 16-11-22

### **Resumen**

El ensayo discute, desde una perspectiva sociocrítica, los elementos conceptuales, teóricos y doctrinarios acerca de las funciones, roles y responsabilidades del Estado costarricense como garante de la eficacia jurídica de los derechos constitucionales a la protesta social y la libertad de tránsito, en el contexto de las movilizaciones en contra del denominado “Combo Fiscal” del año 2018 en Costa Rica. Se realizó una revisión bibliográfica acerca de los principales referentes doctrinarios en relación con la protesta social, así como de la normativa internacional y la Constitución Política de Costa Rica. Se discuten la Doctrina del Foro Social y la Doctrina de la Colisión o Convergencia de los Derechos Fundamentales como elementos de análisis jurisprudencial y de actuación institucional del Estado a la hora de conciliar y garantizar la eficacia jurídica de los derechos fundamentales que convergen en el escenario de las protestas sociales. Esto con el fin de determinar los antecedentes conceptuales, teóricos y doctrinarios que regulan el ejercicio de los derechos constitucionales a la protesta social y a la libertad de tránsito en Costa Rica.

**Palabras clave:** protesta social, libertad de tránsito, derechos humanos, eficacia jurídica, huelga.

### **Abstract**

The essay discusses, from a sociocritical perspective, the conceptual, theoretical and doctrinal elements about the functions, roles and responsibilities of the Costa Rican State, as guarantor of the legal effectiveness of the constitutional rights to social protest and freedom of transit, in the context of the mobilizations against the so-called “Fiscal Combo” of the year 2018 in Costa Rica. A bibliographic review was carried out about the main doctrinal references in relation to social protest, as well as international regulations and the Political Constitution of Costa Rica. The Doctrine of the Social Forum and the Doctrine of the Collision or Convergence of Fundamental Rights are discussed as elements of jurisprudential analysis and institutional action of the State at the time of reconciling and guaranteeing the legal effectiveness of the fundamental rights that converge in the scenario of social protests. This in order to determine the conceptual, theoretical and doctrinal background that regulate the exercise of constitutional rights to social protest and freedom of movement in Costa Rica.

**Keywords:** Social Protest, Freedom of Transit, Human Rights, Legal Efficiency, Strike.

## I. Introducción

El ensayo pretende analizar, desde un posicionamiento jurídico crítico, el manejo institucional y normativo que realiza el Estado costarricense a la hora de dirimir situaciones sociales conflictivas desde una óptica garantista y democrática. El escenario político, económico y social en que se desarrolla la sociedad costarricense y latinoamericana está caracterizado por un acelerado proceso de desigualdad económica y social, y un marcado aumento en los índices de pobreza y exclusión (Pizarro, 2001). Asimismo, se puede agregar que, desde el punto de vista de las relaciones laborales, se evidencia un acelerado proceso de replanteamiento mediante estrategias de flexibilización y tercerización del empleo y la prestación de los servicios (Facultad Latinoamericana de ciencias Sociales [FLACSO], 2017).

Lo anterior se traduce en un recrudecimiento de las tensiones y conflictos sociales de aquellos grupos que han resultado desfavorecidos en el reparto de la riqueza y las oportunidades. Igualmente, acarrea para el Estado costarricense un problema sustancial y lo compele a actuar como un ente garante de la reproducción de las relaciones sociales y sobre todo del respeto a los derechos fundamentales contemplados en la Carta Magna. De ahí que resulta fundamental precisar los protocolos de actuación y de injerencia del Estado como sujeto jurídico por excelencia para establecer espacios de convivencia y diálogo.

Para ello, se hace imprescindible que sus actuaciones se rijan por estrictos criterios de observancia de las leyes, los principios constitucionales y el marco de los Derechos Humanos; así como de los compromisos que en estas materias ha adquirido el Estado costarricense a nivel internacional.

Se considera importante analizar la forma en que el Estado costarricense articula sus actuaciones para garantizar la observancia de dos derechos

y garantías constitucionales de primer orden. Estas dos garantías, una de carácter social (el derecho a la protesta) y la otra de orden individual (la libertad de tránsito), son piedras angulares del funcionamiento de la democracia occidental moderna y su armonización deviene en procesos de convivencia e inclusión social que promueven el desarrollo de un país.

No obstante, en los últimos años (2006-2014), la sociedad costarricense ha entrado en una espiral de conflictos sociales, como bien lo documenta el decimonoveno Informe del Estado de la Nación (Programa Estado de la Nación, 2013). Esta situación evidencia una tensión en el orden de las relaciones sociales y políticas en Costa Rica, la cual, si bien no ha degenerado en conflictos violentos, puede ser el caldo de cultivo para que se dé este tipo de situaciones. Resultado de lo anterior, se considera como un tema sumamente relevante que, desde las ciencias jurídicas y sociales, se aporten criterios y herramientas de análisis pertinentes que posibiliten un espacio de reflexión para la toma de decisiones apegadas al orden jurídico interno y a los Derechos Humanos.

Ahora bien, resulta pertinente llevar a cabo una indagación acerca del papel que asume el Estado costarricense como garante de las libertades constitucionales básicas, específicamente el derecho a la protesta social (operacionalizada en la libertad de reunión y el derecho a la huelga) y a la libertad de tránsito. Estas prerrogativas entraron en disputa en un contexto sociojurídico e histórico de conflicto social, como lo fue la denominada Huelga Indefinida del sector público del año 2018. En dicha movilización social, sectores populares, trabajadores, comunidades y de muy diversa índole se organizaron para combatir el entonces Proyecto de Ley 20 580, “Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas”.

En ese escenario se ejercieron, como era de esperarse, algunas de las prerrogativas y libertades constitucionales mencionadas; algunas de estas

implicaron el bloqueo de vías públicas y marchas que directamente afectaron, como es lógico, el derecho a la libertad de tránsito de muchos ciudadanos. Ante esta situación, el Estado costarricense, mediante su institucionalidad, es el llamado a armonizar la eficacia jurídica de ambos derechos. La polémica, en este sentido, es si realmente el Estado costarricense fue capaz de erigirse como instancia resguardadora del orden público y garante en el pleno disfrute y ejercicio de los derechos aludidos. Partiendo de esto, han surgido debates, discusiones e interpretaciones de diversa índole, por lo que se plantean una serie de interrogantes que pretenden contribuir con el debate y la reflexión crítica de esta situación.

Concretamente, con el fin de problematizar las siguientes reflexiones, se han planteado las siguientes preguntas: ¿cuáles son los antecedentes teóricos y doctrinarios acerca de la función del Estado como garante de la eficacia jurídica de los derechos constitucionales a la protesta social y a la libertad de tránsito en Costa Rica? ¿Cuál es el marco regulatorio (normativo y jurisprudencial) acerca del ejercicio de los derechos constitucionales a la protesta social y a la libertad de tránsito en Costa Rica y de las competencias asignadas al Estado como garante de dichas prerrogativas? ¿Cómo se puede explicar la función del Estado como garante de la eficacia jurídica de los derechos constitucionales a la protesta social y a la libertad de tránsito en Costa Rica durante la Huelga General del sector público en el año 2018?

En este sentido, además, cabe preguntarse si, durante la Huelga General del sector público en Costa Rica en el año 2018, el Estado costarricense logró de forma eficiente armonizar y garantizar la eficacia jurídica de los derechos a la protesta social y a la libertad de tránsito en el momento en que estos se interponen producto del conflicto social, incumpliendo así con sus funciones básicas como ente garante del ordenamiento jurídico. Las siguientes reflexiones permitirán orientar la discusión acerca de estas y de muchas otras interrogantes.

## II. El contexto: las movilizaciones sociales de 2018 en contra del “Combo Fiscal” en Costa Rica

Durante el año 2018 convergieron una serie de acontecimientos que vienen a desembocar en diversas manifestaciones públicas y protestas sociales por parte de la población costarricense, por lo que, a continuación, se pretende dilucidar algunos de los elementos más importantes del fenómeno sociojurídico al que hace referencia este ensayo; a saber, la Huelga Indefinida del sector público en 2018.

El nuevo gobierno del Partido Acción Ciudadana (PAC) daría continuidad a su agenda económica, por ejemplo, llevando a cabo todas las diligencias necesarias para el ingreso de Costa Rica a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el impulso al proyecto del tren eléctrico interurbano y el intento de sanar las finanzas públicas y abordaje del tema fiscal mediante el impulso a una política fiscal regresiva y el apoyo al proyecto de Ley 20 580 denominado “Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas”.

El objetivo del proyecto de ley era, entre otros, sustituir el Impuesto sobre la Renta por un Impuesto al Valor Agregado (IVA) de 13% a todos los bienes y servicios, además de recortes en el gasto público y congelamiento de salarios, lo cual incluye instituciones tan importantes como el Instituto Mixto de Ayuda Social, la seguridad social y la educación pública. En este sentido, la Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza (APSE) señala:

El Combo Fiscal aplicará un Impuesto al Valor Agregado (IVA) a la cadena productiva de la Canasta Básica y otros bienes de consumo diario, mientras exportadores de alimentos y otras mercancías gozarán de exoneraciones fiscales.

La Regla Fiscal contempla el congelamiento de salarios y pensiones, así como recortes a

programas sociales y la inversión pública, mientras se mantendrán vigentes las millonarias pensiones de lujo y el despilfarro en el Gobierno.

El Combo Fiscal aumentará las tarifas de agua y electricidad para abonados y pequeñas empresas después de cierto monto de consumo, lo que provocará un aumento de precios y arruinará a miles de familias y micro-empresas. (2018, p. 2)

Nuevamente, el país se encontraba polarizado ante la disyuntiva que implicaba este proyecto de Ley. Por su parte, quienes se oponían a la reforma fiscal argumentaban que esta llegaría a afectar la economía de miles de hogares costarricenses, bajaría la capacidad adquisitiva de miles de familias y generaría una desaceleración económica en el mercado nacional, donde muchos negocios y empresas pequeñas podrían cerrar al aumentar los alquileres, los insumos, lo cual, a su vez, tendría como consecuencia el aumento en los niveles de desempleo ya de por sí altos en aquel momento.

En este escenario, sectores populares, sindicales, grupos de la sociedad civil y el sector público se empiezan a organizar y se inicia una etapa de divulgación e información dirigida a la opinión pública, así como la articulación de grupos sindicales y de trabajadores para la toma de decisiones mediante una especie de grupos de unión sindical a nivel nacional.

Sindicatos como la Unión Nacional de Empleados de la Caja y la Seguridad Social (Undeca); el Magisterio Nacional a través de APSE, la Asociación Nacional de Educadores y Educadoras (ANDE) y el Sindicato de Trabajadoras y Trabajadores de la Educación Costarricense (SEC); diferentes sindicatos del Instituto Costarricense de Electricidad y el Sindicato de Empleados de la Universidad de Costa Rica (SINDEU), entre otros, unidos al sector agrícola, grupos indígenas, transportistas, pequeños empresarios y movimiento estudiantil, iniciaron una

serie de acciones con el fin de abordar el tema de la crisis fiscal, empezando con propuestas alternativas al proyecto de Ley 20 580, en las cuales se solicitaba el pago de impuestos de las grandes empresas que adeudan montos millonarios al Estado y una lucha firme frente a la elusión y la evasión fiscal que para ese momento llegaban a 8,2% del Producto Interno Bruto (PIB).

Sin embargo, estas propuestas y muchas otras más no serían tomadas en cuenta en los limitados espacios de diálogo social impulsados desde el gobierno del presidente Carlos Alvarado. Por otra parte, estas propuestas no serían tampoco consideradas en las mesas de diálogo nacional que se constituyeron al final de la Huelga Indefinida.

En un primer momento y como estrategia de los sectores sindicales se utilizó la figura de la huelga escalonada, surgida de la Reforma Procesal Laboral, que consiste en ejecutar la huelga de forma “intermitentemente, de manera gradual o de forma escalonada” (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2016, p. 3), según el artículo 378 de dicha reforma. Lo anterior inició el 06 de junio del 2018 con diversas actividades: desde concentraciones regionales o grandes marchas en San José.

Estos movimientos de huelga intermitente, junto con las propuestas enviadas por diferentes sectores del país, no incidieron en la voluntad del Gobierno para dialogar y buscar soluciones que beneficien a la mayor parte del país, por lo cual a partir del 09 de setiembre del 2018 se decide cambiar de estrategia e iniciar una huelga indefinida.

Las primeras dos semanas de la huelga general indefinida muestran una intensa campaña contra la reforma fiscal, donde las personas trabajadoras, en su mayoría del sector público, pequeños productores agrícolas, estudiantes universitarios y otros sectores sociales se sumaron a las protestas, participando en bloqueos, concentraciones y marchas en todo el país. (Alvarado y Martínez, 2013).

Las manifestaciones señaladas eran las más utilizadas y cabe mencionar que las que más impacto causaban eran los bloqueos de vías, los cuales se realizaban de forma intermitente dejando fluir los vehículos durante determinados lapsos para luego volver a cerrar la vía; asimismo, es importante señalar que las vías alternas de

estas calles o carreteras estaban regularmente habilitadas. El Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica (UCR) elaboró un gráfico donde se puede evidenciar la distribución de las principales acciones colectivas de protesta social, desarrollados entre el 10 al 23 de septiembre del año 2018.

**Figura 1**

*Gráfico titulado “Distribución de las acciones de protesta según repertorio durante la huelga general en Costa Rica, 10 a 23 de setiembre de 2018. (Absolutos)”*



*Nota.* Tomada del Instituto de Investigaciones Sociales, UCR, 2018 ([https://protestas.iis.ucr.ac.cr/graficos/bd/costa\\_rica/acciones](https://protestas.iis.ucr.ac.cr/graficos/bd/costa_rica/acciones))

A partir de este gráfico, se puede inferir que la estrategia fundamental del movimiento social en contra del denominado Combo Fiscal durante la huelga de 2018 partió de los bloqueos sobre la vía pública como escenarios de manifestación del descontento social y mecanismo de presión frente a la actitud del Gobierno y su poca o nula disposición de generar una solución viable para evitar mayores afectaciones a los distintos sectores de la sociedad civil.

Ante esta situación, la estrategia gubernamental fue utilizar la represión y el amedrentamiento a partir de una cantidad importante de recursos, desde las constantes amenazas de los jefes de instituciones autónomas, la parcialización y desacreditación hacia los manifestantes de los medios de comunicación hegemónicos, hasta el uso desproporcionado de la fuerza en algunas manifestaciones. Por ejemplo, en Puntarenas, a la altura de la Ruta 1, Interamericana Norte, frente al plantel de la Refinadora Costarricense

de Petróleo (RECOPE), a altas horas de la noche agredieron a las personas manifestantes que se encontraban pacíficamente en el lugar; entre ellas se encontraban estudiantes y docentes.

Se hizo común el desplazamiento de un camión con características militares denominado popularmente e, incluso por autoridades del Gobierno, como “la bestia”, eso aunado al desplazamiento de las fuerzas especiales de los antimotines, una especie de soldados enmascarados especialistas en la represión de manifestaciones públicas y protestas sociales.

En este sentido, no se evidenciaba voluntad para negociar entre las partes afectadas, por lo cual los sindicatos y sus afiliados solicitaron el retiro total y definitivo del Proyecto de “Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas” de la agenda legislativa; sin embargo, el debate público o la negociación no fueron posibles, y el proyecto de ley se votó mediante la figura del procedimiento abreviado durante sesiones extraordinarias maratónicas.

Finalmente, los trabajadores afiliados a sindicatos regresaron a sus trabajos, a la espera de las resoluciones en cuanto a la legalidad de la Huelga indefinida por parte de los Juzgados y Tribunales de Trabajo y de lo Contencioso Administrativo, las cuales fallaron a favor de los trabajadores por cuanto no se comprobó que las manifestaciones y marchas estuvieran violentado alguna ley o tuviesen un carácter violento.

Mas adelante, el Gobierno, en medio del convulso contexto, realizó esfuerzos por impulsar un proyecto de ley tendiente a regular las huelgas, vaciando de contenido y de eficacia jurídica el ejercicio de las Huelgas en Costa Rica, contrariamente, como lo señala Monserrat Cordero Parra (2019), a lo que instituciones internacionales como la Organización Internacional de Trabajo (OIT) señalan: “Ese vaciamiento se hace cuando se señala que se puede ejercer el derecho de huelga contra políticas públicas, pero por 48 horas. En lugar de ser una medida de presión pasa a ser una manifestación pública; refleja

una opinión autoritaria de los diputados de turno; viola el convenio 87 de la OIT” (párr. 29).

En esta misma línea, Cordero Parra, en el *Semanario Universidad*, subraya la opción del abogado laborista Edgar Alfaro, quien manifiesta lo siguiente: “Una huelga legal en este país es impracticable. La gente no tiene derecho a huelga. El resultado de todo esto van a ser las huelgas ilegales porque son impracticables las otras” (párr. 25).

Ahora bien, la aprobación de la denominada “Ley Antihuelgas” en el año 2019 no es objeto de reflexión y discusión en el presente ensayo. No obstante, es fundamental profundizar en sus alcances legales normativos y democráticos, ya que esta excesiva regulación del derecho a la huelga puede limitar sus efectos pragmáticos y vaciarla de todo contenido, es decir, eliminar su eficacia jurídica.

### **III. Dimensión conceptual del derecho a la protesta social y su relación con la libertad de tránsito**

El abordaje teórico y doctrinario de la protesta social como fenómeno socio jurídico y político y de sus repercusiones, en relación con el sistema democrático, deviene en una complejidad importante. Por otra parte, su dimensión conceptual, así como su relación con otros derechos fundamentales humanos y constitucionales, requiere de un abordaje integral y una revisión exhaustiva de los diferentes aportes que, en las últimas décadas, los constitucionalistas y otros especialistas en Derechos Humanos han elaborado a la hora de comprender este fenómeno.

Debido a esto conviene analizar el rol del Estado costarricense en cuanto garante y armonizador de los derechos a la protesta social y la libertad de tránsito. Es por ello por lo que se hace necesario revisar, cuando menos, algunas de las principales teorías y doctrinas que han sustentado y han orientado esta función estatal; de ahí que, a continuación, se realice una breve sistematización acerca de los principales aportes teóricos de la denominada doctrina del Foro

Social y de la colisión o convergencia de los derechos fundamentales. Así mismo, se analizará, desde el punto de vista conceptual, el fenómeno sociojurídico de la protesta social y la libertad de tránsito.

Conviene aclarar que la definición de protesta social en la literatura de las Ciencias Sociales adquiere diferentes matices, dependiendo del área científica, de la disciplina o de la ciencia que estudia. Partiendo de esto y para efectos de la presente investigación, se asumirá un enfoque conceptual que se desprende de las Ciencias Jurídicas, el constitucionalismo y la Doctrina de los Derechos Humanos. Se acudirá para esta tarea a los tratadistas, teóricos y doctrinarios mayoritariamente latinoamericanos por las características específicas que presenta, en las últimas décadas, la protesta social en América Latina, en lo relativo a la convulsión social, desigualdad, exclusión y, sobre todo el tratamiento judicial, aspectos que marcan una notable diferencia en comparación con otras latitudes, como la anglosajona o la europea.

En las últimas décadas y producto de la consolidación del modelo neoliberal, en América Latina se ha producido un aumento en el número de protestas y la conflictividad sociales debido a las condiciones de desigualdad, de pobreza y de exclusión (Scribano y Schuster 2001, Gargarella 2008). Desde la institucionalidad del Estado, se ha generado un tipo de violencia sistémica que es impulsada por otros interlocutores, como los empresarios y las élites de poder políticas y económicas.

Como consecuencia, esta situación ha provocado que, al aumentar la cantidad de protestas sociales, la respuesta de las autoridades y de estas élites de poder haya sido la criminalización de la protesta social, es decir, la reducción de este fenómeno, el cual es sociojurídico y político y versa sobre las relaciones sociales y económicas, para ser tipificado como un conjunto de delitos, con el afán de establecer la coerción y sometimiento de los grupos o colectivos políticos movilizadas. Incluso, se ha llegado a establecer una legislación específica para poder de

alguna forma neutralizar o acallar las voces que exigen ejercer sus derechos a la petición frente al Estado, a la libertad de expresión y a la libertad de reunión. En fin, se ha limitado todo el conjunto de derechos, tanto individuales como sociales, que vienen a conformar la protesta social como derecho humano.

El derecho de la protesta social se integra por una serie de principios o de libertades, como la libertad de expresión y la libertad de tránsito que tienen las personas que se manifiestan, y por algunas teorías importantes, como la teoría del Foro Público, entendida como una concepción histórica de origen grecolatina según la cual la calle o el espacio público viene a ser el escenario donde el pueblo tiene la posibilidad de manifestar sus desacuerdos, necesidades y aspiraciones. No obstante, este derecho no es absoluto o irrestricto, sino que es limitado.

En este sentido subyace la interrogante: ¿cuáles son las principales limitaciones que, según nuestro ordenamiento jurídico, tiene o debe tener el derecho a la protesta social?; es decir, no se puede considerar que el derecho a la protesta social sea absoluto, ningún derecho lo es. Autores como Gargarella (2015) y Zaffaroni (2010), entre otros, han planteado que la *vox populi* se traduce en la libertad de petición, en la posibilidad de exigir condiciones para mejorar la vida de los ciudadanos, por lo que debe respetarse a un nivel superior que el mero derecho individual.

Se ha partido de la premisa de que los derechos a la protesta social y el derecho a la libertad de tránsito son derechos fundamentales, en otras palabras, que se encuentran positivados por el ordenamiento jurídico costarricense. Resulta importante atender a la definición de derechos fundamentales del tratadista Peces-Barba (1999), quien los define de la siguiente forma:

El concepto de derechos fundamentales puede comprender tantos los presupuestos éticos como los componentes jurídicos, significando la relevancia moral de una idea

que compromete la dignidad humana y sus objetivos de autonomía moral, y también la relevancia jurídica que convierte a los derechos en norma básica material del ordenamiento, y es instrumento necesario para que el individuo desarrolle en la sociedad todas las potencialidades. Los derechos fundamentales expresan tanto una moralidad como una juridicidad básicas. (p. 37)

Tal y como se muestra, se extrae la condición de la protesta social como derecho fundamental. Si bien esta no se establece taxativamente en el texto constitucional, el derecho de las personas a manifestar sus convicciones y su oposición, así como a externalizar sus necesidades y aspiraciones, integra a un conjunto de derechos, prerrogativas, principios y valores éticos presentes en la Constitución Política. Esta idea es ratificada por la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos (OEA, 2005), al plantear que la protesta social “es un derecho que se desprende de otros derechos consagrados en los tratados, esto es, del derecho de reunión y de la libertad de expresión” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2005, p. 131).

El derecho a la protesta social en el marco de los derechos fundamentales es un derecho de tipo subjetivo. En este sentido, es importante comprender lo que implica conceptualmente este tipo de derechos y, de acuerdo con Solís (2009), se pueden definir de la siguiente manera:

Los que reconocen como facultades o poderes a favor de los ciudadanos, en cuanto garantizan la libertad en el ámbito de la convivencia democrática. Estos derechos protegen a las personas frente a la acción del Estado y de los particulares. Entre otros, comprenden la garantía subjetiva del derecho, tales como la vida y la integridad personal, los derechos de libertad, igualdad y los políticos y de participación. (p. 173)

De lo anterior se desprenden varios aspectos a considerar en cuanto al resguardo y protección constitucional de la protesta social como mecanismo legítimo de participación democrática. En primera instancia, es parte de los derechos que evocan la cualidad de facultad o poder del ciudadano que se establecen como garantes del sistema democrático y que constituyen una limitación del poder del Estado frente a él toda vez que garantizan el ejercicio libre de participación política.

Cuando se intenta una aproximación conceptual al fenómeno de la protesta social, se debe considerar, por un lado, el carácter polisémico del término y, por otro lado, las distintas aproximaciones teóricas que sobre este han elaborado las distintas Ciencias Sociales o bien el enfoque o paradigma con que es asumido su estudio. En este caso, se partirá de una aproximación en tanto a fenómeno socio-jurídico.

En un primer momento, se puede entender que la protesta social como “expresión de voluntad que supone siempre la reacción fruto de un desacuerdo por una acción o decisión externa. Como tal, es la actividad que lleva a cabo quien/es se muestran en discordia con una situación que le/s es desfavorable” (Gómez, 2013, p. 8).

Por su parte, según Raúl Mana (1997), la protesta puede ser entendida como la “declaración o proclamación de un propósito, expresa una queja, disconformidad u oposición a alguien o a algo. Es una modalidad de peticionar. Es una forma de defensa de derechos de sectores o intereses” (p. 1). Más adelante, este autor reconoce la universalidad de este derecho al plantear que “el derecho a la protesta es aquel que posee todo hombre que convive en una sociedad organizada, por el cual manifiesta su petición a las autoridades, frente a una acción determinada del Estado u organismo privado” (p. 9).

Por su parte, González (2018), en la *Cartilla de formación para la verificación e intervención de la sociedad civil durante la protesta social*, plantea –como se desarrollará más adelante– que el

Derecho Internacional “reconoce el derecho a la manifestación y a la protesta social a través de la protección armónica del derecho a la libertad de expresión y opinión, la libertad de reunión y la libertad de asociación” (p. 8). Así, se desprende, de acuerdo con Casazza (2018), la complejidad que integra el concepto, ya que como bien señala:

De igual forma se pudo conocer que el ejercicio del derecho a la protesta aparece a su vez, el ejercicio de otros derechos constitucionales, tales como libertad de expresión, asociación, reunión, y de dirigir peticiones ante autoridades, los cuales en su conjunto forman derechos propios de sociedades democráticas. (p. 32)

En relación con el carácter integral y complejo de la protesta social y su instrumentalización por parte de otros derechos fundamentales, la Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos (CSSP) subraya:

El derecho a la protesta social debe ser protegido en una democracia, cuando menos, porque está ligado a los derechos de reunión, asociación y expresión, los cuales son condiciones necesarias para concebir como democrático a un régimen político, incluso en las perspectivas minimalistas de la democracia. (González, 2018, p. 18)

En Costa Rica, el abogado y sociólogo Alvarado Alcázar (2020) ha señalado, vinculado a la definición de la protesta social, que esta “constituye un acto que, generalmente, se inscribe en conflictos sociales multiformes, entre los cuales se desarrollan diferentes formas de acción institucional y no-institucional” (p. 28). En este sentido, se empieza a perfilar la dimensión e importancia política de la protesta social y el rol que debe asumir la institucionalidad pública.

En este mismo ámbito, en 2011, Eleonora Rabinovich, Lucía Magrini y Omar Rincón, compilan *Vamos a*

*portarnos mal: Protesta social y libertad de expresión en América Latina*, una iniciativa del Centro de Competencia en Comunicación para América Latina Friedrich Ebert Stiftung, donde se analiza el fenómeno de la protesta social en Latinoamérica mediante el estudio de casos las complejidades, dinámicas y sobre todo las respuestas institucionales ante dicho fenómeno. A modo de aproximación conceptual y destacando el rol democrático de esta, se plantea lo siguiente:

La protesta social es un acto creativo y político de la libertad de expresión, es una lucha por la significación pública, por eso encontramos diversas manifestaciones culturales: el piquete, el escrache, los cacerolazos, los cortes de ruta, la paralización, el caminar, las mingas, músicas, *stickers*, grafitis, el silencio, la desnudez y las clásicas llamadas huelgas, paros cívicos, movilizaciones, manifestaciones y las de las nuevas tecnologías que usan intensivamente el internet, el Twitter, el mensaje de texto, el celular para producir estrategias o campañas de activismo político en código abierto y para llevar a cabo *flashmobs* o cómo se actúa para tomarse un lugar público, realiza algo inusual, enviar un mensaje y luego dispersarse rápidamente. (Rabinovich et al., 2011, p. 12)

Esta misma idea de diversidad y complejidad, a la par del quebranto del *statu quo*, es desarrollada por Scribano y Schuster (2001) de la siguiente forma:

La protesta social es un modo de ruptura del orden social regular, pero al mismo tiempo puede convertirse en un modo cuasi - normal de la práctica política en los márgenes del sistema político. En esa cornisa entre la normalidad y la ruptura camina hoy la protesta social. (p. 10)

A partir de estas reflexiones, cabe destacar que la protesta social es una alteración del orden de cosas, de la normalidad cotidiana de las sociedades. No

obstante, impulsa y mantiene el funcionamiento democrático, ya que es un vehículo que operacionaliza el descontento popular, la libertad de expresión, la transparencia en la gestión pública, entre muchas otras vertientes más. En este sentido, Gómez (2013) advierte que:

La protesta social es intrínseca al concepto ontológico de la democracia. Si el derecho que se reivindica es colectivo, masivo, y consensuado, sin lugar a duda tendría que ser conductivo en acciones u omisiones de la autoridad; si por el contrario corresponde a reclamos de grupos minoritarios relegados de la vida social, es el más democrático de los caminos para hacer visible ante la sociedad sus legítimas demandas. (p. 8)

En esta misma línea, Raúl Edgardo Mana (1997) prevé el conflicto resultante del uso del espacio público como escenario de las protestas sociales y al respecto indica:

La protesta social, que se encuadra en el marco del derecho de peticionar a las autoridades, donde grupos de personas se manifiestan en las calles y avenidas de la ciudad, interfiriendo la circulación vehicular y peatonal, produciendo un estado caótico del tránsito y la dilación e interrupción del transporte de mercancías; confronta abiertamente con el derecho de libre tránsito y circulación del resto de los ciudadanos. (p. 12)

Por su parte Casazza (2018) alude al Observatorio de Derechos Humanos del Senado de la Nación (Argentina) donde, en 2016, se proclamaba:

La protesta social es una de las formas más efectivas de expresión, y en ocasiones, la única forma social de expresión de grupos determinados. Este derecho, no sólo favorece la participación, sino que facilita la comunicación en masas y

pareciera ser el único medio que permite que sectores populares o marginados sean escuchados. (p. 19)

Posteriormente, Ferreyra (2003), citado por Casazza (2018), se refiere a la diversidad de acciones o estrategias que pueden adoptar las protestas sociales: “en las sociedades organizadas el derecho a la protesta puede verse representado en múltiples facetas, como la huelga, el abandono del empleo, el ausentismo laboral, sabotaje, indisciplina, paro y los piquetes o cortes de ruta” (p. 19).

Igualmente, uno de los principales referentes de la investigación acerca de los procesos de protestas sociales en América Latina es el Dr. Roberto Gargarella (2005), quien ha reflexionado acerca de las implicaciones de la protesta social en relación con otros derechos que su ejercicio pueda afectar. Al respecto, ha subrayado:

Se reconoce que existen costos y que la protesta no es un derecho más. El derecho a criticar a las autoridades es reconocido como un “súper derecho”, lo que yo llamo el primer derecho. Si se apaga la crítica al poder, la propia democracia resulta socavada, pierde sentido. (p.1)

Unido a esto, y a modo de justificación de la relevancia democrática que reviste la protesta social, Mauro Benente (2015), citando a Gargarella (2006), observa lo siguiente:

En muchas zonas y círculos sociales de nuestro país, los individuos encuentran graves dificultades para tornar audibles sus voces y llamar la atención del poder político [...] es preocupante que un sistema democrático conviva con situaciones de miseria, pero es catastrófico que tales situaciones no puedan traducirse en demandas directas sobre el poder político. (pp. 22-23)

Finalmente, sobre las implicaciones conceptuales de la protesta social y su eventual afectación al derecho a la libertad de tránsito, resulta esclarecedora la reflexión que hace la Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos (CSSP), pues al respecto menciona lo siguiente:

Los estándares internacionales establecen que la libre circulación vehicular no debe anteponerse automáticamente a la libertad de reunión pacífica, y, por tanto, las instituciones competentes del Estado tienen el deber de diseñar planes y procedimientos operativos adecuados para facilitar el ejercicio del derecho de reunión, incluido el reordenamiento del tránsito de peatones y vehículos en determinada zona. (González, 2018, p. 9)

Ahora bien, con el afán de comprender y explicar los alcances de la libertad de tránsito en Costa Rica, se procederá a realizar una breve revisión conceptual y doctrinaria respecto a este derecho.

El artículo 22 de la Constitución Política de Costa Rica reviste una importancia especial, ya que no solamente se constituye en el contrapeso del derecho a la protesta social, sino que, por su naturaleza, la libertad de tránsito es un principio integrador de este derecho. Así, la protesta social, como manifestación pública, se presenta, a su vez, como un ejercicio de sus participantes de la libertad de tránsito y, teniendo en cuenta la doctrina del Foro Público, la calle se convierte en el escenario histórico en el cual las personas se desplazan, se concentran y expresan sus ideas.

Asimismo, la libertad de tránsito tiene una relación directa con el principio general de la libertad personal, constituyéndose así en una garantía democrática básica de todo ser humano. El numeral 22 constitucional plantea una limitación, la cual consiste en “encontrarse libre de responsabilidades” (Constitución Política de Costa Rica, Art. 22, 2009), lo cual quiere decir que existirán presupuestos

definidos y previstos por la ley mediante los que se pueda limitar esta libertad. Nunca será este el caso de una protesta social pacífica, ya que su ejercicio implica un derecho humano.

Debido a la importancia que tiene para el funcionamiento del sistema democrático, la libertad de circulación o de tránsito puede ser limitada solamente ante un peligro inminente que atente contra la salud pública o la seguridad de las personas, o bien cuando estas limitaciones se ejercen sobre la restricción de ciertas áreas que, por su naturaleza, implican un peligro para la sociedad y las personas.

Desde el punto de vista de sus alcances, la libertad de tránsito establece que cualquier persona puede desplazarse libremente dentro del territorio nacional, sin estar supeditada a ninguna formalidad de tipo administrativo o ningún control por parte de las instituciones y las autoridades. En este sentido, no tiene importancia el destino o el trayecto que las personas seleccionen para su desplazamiento. Por otra parte, las personas costarricenses podrán trasladar su domicilio hacia cualquier lugar del territorio nacional o bien podrán poseer varios domicilios, sujetándose la responsabilidad judicial a solamente uno de ellos.

En cuanto a los extranjeros la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en su voto 2517-96, manifestó lo siguiente:

La Constitución Política en su artículo 22 garantiza a los costarricenses el libre ingreso y permanencia en el territorio nacional, no así a los extranjeros que deben someterse a las disposiciones normativas que regulan todo lo relativo al control migratorio. En este sentido, la Convención Americana de Derechos Humanos en su artículo 22 dispone que toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y a residir en él con sujeción a las disposiciones legales. (2006, párr. 2)

Se comprende entonces que la concepción de la libertad de tránsito en Costa Rica es de un carácter amplio y que únicamente es limitada por razones asociadas a las responsabilidades individuales que puedan tener las personas y, por otra parte, a las reglamentaciones previas establecidas por la ley, entre ellas la previsión de estados de excepción o de emergencia.

#### **IV. La Doctrina del Foro Social y la Colisión o Convergencias de Derechos Fundamentales como referentes del rol garante del Estado en la conflictividad social**

Como se ha discutido, la protesta social integra una serie de prerrogativas, derechos y principios de orden constitucional y su ejercicio en las democracias occidentales se relaciona directamente con el ejercicio de los Derechos Humanos. No obstante, acarrea algunos efectos jurídicos que, en ocasiones, podrían afectar el ejercicio de los derechos de terceros. En esta situación, estaríamos ante una colisión de derechos constitucionales.

En estos escenarios, es de esperarse que el Estado y su institucionalidad pública asuma una serie de roles y funciones tendientes a la armonización, conciliación y sobre todo la garantía de la eficacia jurídica de los derechos que puedan verse afectados. Sin embargo, desde una lectura crítica respecto a la naturaleza reproductora e instrumental del Estado en el capitalismo global, estos roles y funciones deben ser disputados por la clase trabajadora y no presuponerse como una actuación de oficio por parte del Estado. Tanto la teoría como la doctrina han desarrollado una serie de perspectivas o enfoques jurídicos, judiciales y procedimentales, a partir de los cuales el Estado debe actuar con el fin de observar los alcances, las libertades y los principios que constituyen el conjunto de prerrogativas y derechos establecidos en la Constitución Política.

Se asumirán dos doctrinas que se consideran pertinentes en el funcionamiento democrático

del Estado y en los principios de justicia social, solidaridad y el bienestar común. En primer lugar, se discutirá brevemente la doctrina del Foro Social, que, como se verá más adelante, prevé el escenario de la manifestación pública y la protesta social como una acción orgánica y natural del sistema de relaciones públicas y de participación política en una democracia. Por otra parte, se expondrá la doctrina de la Colisión de Derechos Fundamentales, la cual presenta el marco de actuación del Estado, donde este debe gestionar aquellos escenarios en los que convergen, de forma contrapuesta, dos o más derechos fundamentales.

Como se explicó, durante los últimos cuarenta años en América Latina, la implementación de políticas neoliberales ha generado condiciones de inequidad, pobreza y exclusión social, las cuales han derivado en que distintos sectores de la población se encuentren imposibilitados para acceder a los canales de comunicación mayoritarios y hegemónicos que les permitan dar a conocer sus exigencias, peticiones, reclamos y críticas. Esta diferenciación, en cuanto al acceso a los medios y espacios de comunicación, se relaciona directamente en los sistemas democráticos con el aumento de las protestas sociales y las manifestaciones públicas.

La doctrina del Foro Público adquiere total relevancia en consideración de que en estos escenarios posibilitan, de alguna forma, los sectores más excluidos y marginados de la sociedad materialicen su derecho constitucional a la libertad de expresión, en el tanto se sitúa el espacio público como el lugar histórico, cultural y sobre todo democrático, que ha albergado a las manifestaciones sociales y, por ende, a las protestas sociales.

Roberto Gargarella (2005) hace mención del surgimiento de esta doctrina:

La doctrina del «foro público» fue propuesta por primera vez en *Hage vs. CIO*, donde el juez Roberts reconoció un derecho constitucional para utilizar «calles y parques para la

comunicación de opiniones», que fundamentó en el hecho que «las calles y parques [...] han sido siempre destinados para el uso del público y, a través del tiempo, han sido utilizados para la realización de asambleas, la comunicación de pensamientos entre los ciudadanos y la discusión de cuestiones públicas. (p. 155)

Asimismo, Rabinovich *et al.* (2011) refuerzan esta idea al plantear:

El espacio público ha sido reconocido tradicionalmente como un ámbito legítimo para canalizar la participación ciudadana y ejercer el derecho colectivo a la libertad de expresión y reunión. Es claro que las acciones colectivas de protesta sólo pueden ejercerse en amplios espacios, habitualmente públicos, donde los que reclaman puedan visibilizar sus puntos de vista. Como sostuvo el Tribunal Constitucional español, “en una sociedad democrática el espacio urbano no es sólo un ámbito de circulación, sino también de participación”. (p. 24)

En esta misma línea, estos autores destacan que la Corte Suprema de Estados Unidos ha establecido lo siguiente: “Dichos espacios, dijo la Corte, “han sido confiadas al uso público desde tiempo inmemorial, usándose desde siempre para el propósito de que los ciudadanos se reúnan en asambleas, se comuniquen entre sí, y discutan sobre cuestiones públicas” (2011, p. 24). En otras palabras, La Suprema Corte Norteamericana también prevé el uso de limitaciones o posibilita que los Estados establezcan regulaciones en cuanto al “tiempo, lugar y modo” para llevar a cabo las protestas sociales. No obstante, ha sido clara en que estas limitaciones deben ser neutrales sobre el mensaje que se expresa en las protestas sociales y que se deben prever, en todos los casos, espacios alternativos para que la población o los grupos sociales puedan expresar abierta y libremente sus ideas.

Con respecto a lo anterior, Gargarella (2005) asevera:

Las regulaciones de “tiempo, lugar y modo” tampoco pueden atentar contra la misma posibilidad de que el discurso se convierta en público, para lo cual no hay que atender únicamente a las “razones” que se esgrimen sino también a los “efectos” que producen dichas regulaciones, que pueden ser mucho más gravosas en los sectores con menos recursos expresivos”. Es decir, el Estado no puede vaciar de contenido por medio de regulaciones el derecho a la Protesta Social, ya que de lo contrario el mismo perdería su eficacia jurídica. (p. 84)

Por su parte, Rabinovich *et al.* (2011) traen a colación lo dispuesto por la Corte Europea de Derechos Humanos en diversos casos –Sergey Kuznetsov vs. Russia (23 octubre 2008) y Galstyan vs. Armenia (15 noviembre 2007)–, en los cuales se estipula lo siguiente:

Bajo el paraguas de protección a la libertad de expresión, el tribunal europeo ha dicho reiteradamente que las autoridades deben mostrarse tolerantes frente a las manifestaciones pacíficas, aun cuando la utilización del espacio público para dichas acciones cause inevitables molestias en la vida cotidiana de otras personas (p. 26).

Seguidamente, y en esa misma línea, la Corte Europea de Derechos Humanos, citada por Rabinovich *et al.* (2011), amplía:

Tanto la Corte Europea como el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas aceptan determinadas regulaciones de (tiempo, lugar y modo) ... siempre y cuando las restricciones estatales sólo se justifican cuando se trata de medidas estrictamente proporcionales que se toman para asegurar que las manifestaciones se

desarrollen pacíficamente, y no para frustrar la expresión de las opiniones. (p. 26)

Con base en todo lo expuesto, se asume la teoría del Foro Público en relación con el rol que debe asumir el Estado costarricense a la hora de garantizar la eficacia jurídica del derecho a la protesta social y la libertad de tránsito, toda vez que el ejercicio de la protesta social tiene, como contexto natural, histórico y democrático, el espacio público y que, por lo tanto, las actuaciones tendientes a regular el ejercicio del derecho a la protesta social, en ningún momento, pueden contravenir los principios, finalidades y, sobre todo, no pueden vaciar de contenido a este derecho.

A continuación, se esbozará una breve discusión acerca de lo que implica la teoría o doctrina de la Colisión o Convergencia de Derechos Fundamentales, con el fin de comprender las actuaciones que podría desempeñar el Estado costarricense en cuanto garante de la eficacia jurídica del derecho a la protesta social y la libertad de tránsito.

Partiendo de la premisa de que cuando convergen o se contraponen dos o más derechos de orden constitucional, la función primordial del Estado es desplegar una serie de protocolos de actuación mediante los cuales se garantice el libre ejercicio de ambos, sopesando en cada contexto la relevancia de cada uno, sin vaciar de contenido a ninguno.

En este ámbito, Gómez (2013) plantea una definición acerca de la colisión de derechos fundamentales en los siguientes términos: “Desde el punto de vista jurídico, entendemos que hay colisión de derechos cuando el ejercicio de una potestad jurídica por parte de un sujeto es incompatible con idéntica actividad por parte de otro sujeto” (p. 69). Incluso, más adelante se refiere a las actas de las “XXIX Jornadas de Derecho Público de 1998”, las cuales establecen tres bases pragmáticas a la hora de analizar la colisión de derechos fundamentales, a saber:

- Los fundamentos de los derechos están por encima de estos.
- Los derechos constitucionales tienen una eficacia normativa superior.
- La aparente controversia de derechos debe ser conciliada en el campo del amplio debate jurisdiccional.

Para Romero y Solís (2017), esto ocurre debido a que:

Existe colisión de derechos, debido a que no son absolutos y necesitan de determinada ponderación. Los jueces son los encargados de manejar esta valoración, ya que evidentemente la norma otorga los derechos, pero no puede prever toda situación posible. Es por esto que generalmente este choque se resuelve de “manera jurisprudencial”. Es por ello que la obligación de dilucidar el conflicto derivado de la colisión de derechos es una prerrogativa jurisprudencial, ya que deberá ser el juez quien establezca los límites de cada derecho en cada situación en particular, debiendo para ello establecer una fundamentación jurídica sólida y observante de los principios y doctrina de los Derechos Humanos. (p. 56)

Es decir, el abordaje institucional demanda un proceso de análisis subjetivo si se quiere, pero amparado en los elementos de racionalidad y los principios que orientan la labor del juez. Lo anterior por cuanto la complejidad de un fenómeno sociojurídico como la protesta social no solamente contraponen derechos fundamentales tanto sociales como individuales, sino que acarrea diversas manifestaciones de lo social, lo político, lo económico y lo cultural, por lo que el juez, en su ejercicio de ponderación y en aras de garantizar la eficacia jurídica de los derechos que convergen, no puede limitarse a la implementación de un conjunto de normas rígidas ya sean del ámbito penal o administrativo; por el contrario, deberá acercarse a la complejidad del fenómeno, desde su

situación histórica y procurando en ello fortalecer en todo momento la convivencia y los principios democráticos.

Con respecto a la labor del juez, Gargarella (2005) advierte:

El punto, en definitiva, es el siguiente: si un juez quiere limitar un derecho que la constitución me concede, él tiene que hacer un esfuerzo extraordinario para poder establecer dicho límite, porque al hacerlo ingresa en la zona más prohibitiva de la Constitución, la que ella más quiere cuidar contra cualquier intrusión indebida. Esta será por excelencia la tarea y desafío de los jueces a la hora de dirimir una situación de colisión de derechos fundamentales. (p. 41)

La doctrina de la Colisión de Derechos implica la imposibilidad de jerarquizar derechos o valores de forma arbitraria o permanente. De hecho, esta jerarquización en todo momento resulta imposible, por cuanto el juez deberá valorar cada caso y cada contexto de forma específica. Incluso, de existir esta, se estaría ante un escenario de totalitarismo normativo o axiológico, lo que produciría una supeditación de unas normas o valores frente a otros en forma permanente.

En este sentido, Rafael de Asís (1994) plantea lo siguiente:

No es posible, en principio, llevar a cabo una estructuración jerárquica de los derechos en caso de colisión, sino que este problema ha de resolverse en cada caso concreto. Así, por ejemplo, no es posible argumentar que el derecho a la vida es el derecho más fundamental y, por lo tanto, el menos limitado, por ser el presupuesto de los restantes, dado que todo dependerá del significado que se dé a ese derecho y a sus posibles colisiones con otros derechos o bienes constitucionales como, por ejemplo, la libertad. (p. 123)

Como resultado de todo ello, se hace imprescindible que las acciones del Estado contribuyan a la convivencia y armonización de la vida democrática, y bajo esta premisa las autoras Romero y Solís (2017) consideran que:

Es obligación del Estado crear vías donde la represión de derechos fundamentales sea mínima al momento de una colisión. Se da por sentado que esta colisión es inevitable, al igual que es esencial agilizar los mecanismos para que ese choque tenga el menor impacto posible tanto a nivel colectivo como individual. (p. 59)

Igualmente, resulta interesante la reflexión que aporta Gargarella (2008) sobre el acceso que tienen ciertos grupos sociales que han sido excluidos de los espacios de comunicación, y de cómo el Estado debe regular el uso de estos espacios por parte de dichos colectivos con respecto a la libertad de expresión y, por ende, a la protesta social. Este autor, basándose en el principio de la democracia deliberativa, señala:

Cuanto más marginado del debate público está un grupo por razones que están más allá de su propia responsabilidad, más sensible tiene que ser el Poder Judicial a las demandas de dicho grupo, y mayor protección debe otorgar a las formas de comunicación desafiantes que estos grupos eligen para presentar sus demandas. (p. 160)

Más adelante, continúa:

De este modo, esta tolerancia y cuidado especial hacia aquellos que tienen más problemas para acceder al espacio público es completamente consistente con la idea, expresada en el caso previo, de acuerdo con la cual las autoridades públicas merecen un grado menor de protección (por ejemplo, con respecto a los tipos de críticas que pueden recibir del público), dado entre otras razones

que están particularmente bien posicionadas para responderles, debido a la posición privilegiada que ocupan en el espacio público. (p. 161)

Esto viene a reforzar la idea que se planteó líneas atrás con respecto a los procesos de exclusión, pobreza y marginalidad constituidos a partir de las políticas neoliberales en América Latina y de la incidencia de estas realidades en el aumento de las protestas sociales, sobre todo para aquellos grupos que, por su condición socioeconómica se ven imposibilitados de acceder a los espacios y medios de comunicación hegemónicos o mayoritarios. De ahí que el espacio público se convierte en el escenario pertinente y democrático donde estos grupos pueden ejercer sus derechos constitucionales.

Siguiendo esta línea argumentativa, Gargarella (2008) considera que:

La expresión necesita una fuerte protección pública, particularmente cuando se refiere a expresiones políticas (y, en particular, a críticas contra aquellos que están en el poder), y aún más cuando quienes expresan estas opiniones son personas con dificultades importantes para acceder a los espacios públicos, y cuando estas están enfrentando sistemáticamente situaciones de severa privación. (p. 164)

Por ende, el dirimir conflictos sociales y políticos derivados de la colisión de derechos no es una tarea sencilla. Al contrario, como se advirtió, es un proceso complejo pero necesario en los sistemas democráticos y en los Estados de Derecho que pretendan ser observantes de los Derechos Humanos. En ocasiones, se deberá priorizar un derecho frente a otro, según las circunstancias. Al respecto, Gargarella (2005) opina:

Tratamos de hacer todo lo posible con el propósito de «armonizar» todos los derechos —queremos que todos ellos «encajen» en el

mismo marco—. Sin embargo, muchas veces, este ideal es imposible de alcanzar en la práctica, razón por la cual, frecuentemente, estamos obligados a realizar un balance entre la importancia relativa de los distintos derechos, y acotar uno de ellos de alguna manera. (p. 146)

En este caso, la convergencia y colisión de los derechos fundamentales, tales como la protesta social y la libertad de tránsito, requieren de una intervención especial por parte del Estado y de los jueces en particular, ya que la armonización de estos derechos implica una reflexión a fondo acerca de lo que significa la libertad de expresión y la protesta social en un sistema democrático. Por ende, dicha intervención no se reduce únicamente a la mera contraposición del conjunto de prerrogativas y derechos de índole individual, como la libertad de tránsito, con el derecho a la protesta social, como derecho humano. Al respecto, Gargarella (2005), refiriéndose a la Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos en el caso *New York Times vs. Sullivan* de 1964, plantea:

En lo que refiere a su visión sobre los derechos, la Corte dejó claro que el derecho a la libre expresión merecía una protección especial y que, dentro de esta esfera, las expresiones políticas (y en particular las críticas contra aquellos que se encuentran en ejercicio del poder) merecían la protección judicial más firme. En suma, la Corte demostró de forma ejemplar cómo actuar ante situaciones que suponen un conflicto entre derechos. (p. 148)

## V. Reflexiones finales

A partir de la revisión documental y bibliográfica, se han logrado determinar los principales antecedentes teóricos y doctrinarios que integran el derecho a la protesta social y el rol que debe asumir el Estado, en cuanto a la armonización de este derecho en contraposición al ejercicio de la libertad de tránsito. No obstante, es importante hacer referencia a la complejidad conceptual y doctrinaria que implica el derecho a la protesta social.

En este sentido, las principales doctrinas, desde las cuales se asumió el análisis teórico de este fenómeno, fueron la del Foro Público, la de la colisión de los derechos fundamentales y, en menor medida, la de la Deliberación Democrática. Estas premisas teóricas dimensionan los alcances y la relevancia política y democrática que reviste para la ciudadanía el pleno ejercicio de la protesta social como mecanismo e instrumento a la hora de ejercitar prerrogativas como la libertad de expresión, la de reunión y la de petición frente a las autoridades públicas, entre otras.

Lo que nos parece inequívoco es que la calle y demás espacios públicos han sido por excelencia los escenarios en que históricamente el pueblo y las clases trabajadoras han tenido ocasión de ejercer sus derechos fundamentales que convergen en una protesta social. Por ende, aunque en su ejercicio se puedan ver afectados otros derechos fundamentales como la libertad de tránsito, es menester que el Estado, en todo momento, garantice la eficacia jurídica de dichos derechos, por cuanto la calle como foro social posibilita una especie de equilibrio democrático, ya que amplifica las voces generalmente acalladas, silenciadas e invisibilizadas por los medios de comunicación hegemónicos, ya que estos, en la mayoría de los casos, están al servicio de los intereses de las grandes empresas y élites económicas y políticas.

En lo relativo a la labor del juez, resulta imprescindible que los abordajes jurisprudenciales, es decir, que el ejercicio de dirimir la conflictividad

social, no se limite a la aplicación de unas pocas normas ya sean de carácter penal o administrativo, sino que exista una comprensión integral de las implicaciones socioeconómicas políticas y culturales que el ejercicio de la protesta social adquiere en un momento histórico determinado. Eso quiere decir que la persona jueza deberá valorar cada situación de forma diferente, y las implicaciones que su decisión tendrá en el fortalecimiento de la convivencia y la democracia.

Por otra parte, lamentablemente, se advierte un incremento, en el contexto latinoamericano, de iniciativas de ley, proyectos y normas propiamente dichas que promueven la penalización, la prevención y, por ende, la criminalización de la protesta social, reduciéndola a un problema administrativo y delincuencia, cuando en realidad todos los procesos de avances y procesos tendientes al fortalecimiento de la democracia en Occidente han tenido como punto de partida precisamente las movilizaciones y protestas sociales, puesto que, como se señaló, es de los pocos espacios y estrategias eficientes de interlocución política que tienen las clases más desfavorecidas en la lógica del capitalismo global.

El escenario de las movilizaciones sociales de 2018 en Costa Rica ofrece la oportunidad de dilucidar los avances o las falencias que tiene la institucionalidad costarricense a la hora de dirimir este tipo de conflictos, con miras a garantizar, armonizar y proteger a la eficacia jurídica de los derechos fundamentales y constitucionales que puedan verse afectados en los momentos de mayor disputa política. En este sentido, es importante insistir en que la protesta social, lejos de ser una irregularidad en los procesos democráticos o de convivencia civil, adquiere un significado de libertad y de participación ciudadana, siempre que se realice de forma pacífica.

En todo caso, teniendo esta discusión en cuenta, cabe preguntarse si en el contexto de la conflictividad social del año 2018 en Costa Rica, el Estado –a través de su institucionalidad– fue capaz o no de armonizar

y de generar espacios de convivencia, en cuanto a la eficacia jurídica de los derechos constitucionales a la protesta social y la libertad de tránsito, pues, de no ser así, se evidenciarían severas limitaciones en cuanto al marco operativo de las principales instituciones llamadas a garantizar dicha eficacia. Esta situación no solo tendría implicaciones negativas para los principales interlocutores sociales y políticos, sino que fomentaría la reafirmación de marcos semánticos e ideológicos, lo cual, a la postre, podría degenerar en un proceso creciente de criminalización de la protesta social en Costa Rica, como viene ocurriendo en otras latitudes latinoamericanas, como lo advierte Gargarella (2005, 2008 y 2015).

En esta misma línea, es importante desarrollar procesos de investigación sociojurídica acerca de la formulación de políticas públicas dirigidas a establecer procesos formativos a nivel interinstitucional, relacionados con la observancia de los principios y libertades contempladas en la normativa nacional e internacional, así como la doctrina de los Derechos Humanos, con el fin de mejorar la actuación de las personas funcionarias responsables de velar por la seguridad ciudadana e intervenir en las situaciones de conflicto social. Lo anterior es vital, particularmente, en las manifestaciones públicas y las protestas sociales cuando se acuda a la estrategia del bloqueo de carreteras como mecanismo de presión.

¿Existen en el Ministerio de Seguridad Pública o, de existir, se fortalecen las políticas y programas de capacitación y formación constante, sobre todo aquellos dirigidos a las personas funcionarias responsables de intervenir en situaciones de conflictividad social, de manera tal que el humanismo, el respeto a los Derechos Humanos y las habilidades tendientes al diálogo y la negociación permeen cada una de sus actuaciones frente a la ciudadanía? Asimismo, cabría preguntarse por los principios que regulan los protocolos de actuación en el Ministerio de Seguridad Pública, con el objetivo de que orienten claramente el proceder de los oficiales

de policía a la hora de intervenir en contextos de protesta social, en consideración de las premisas doctrinales del Foro Público y de la protección a la ciudadanía, tanto partícipe como no partícipe, en dicha protesta.

Finalmente, se considera importante que en las Ciencias Sociales aumenten los procesos de investigación tendientes a analizar la complejidad de la protesta social y los derechos fundamentales y humanos que integran este ejercicio democrático, desde una perspectiva que supere la lógica normativa y sancionadora por parte del Estado, en aras de comprender las implicaciones pragmáticas, democratizantes y de justicia social que adquieren estos eventos.

## VI. Referencias Bibliográficas

- Alvarado Alcázar, A. (2020). La criminalización de la protesta social: un estado de la cuestión. *Revista Rupturas*, 10(1), 25-43. <https://repositorio.iis.ucr.ac.cr/handle/123456789/843>
- Alvarado, O. y Martínez, G. (2013). En el tiempo del libre mercado. Conflictos y protesta social en Costa Rica durante el año 2012. *OSAL*, (33), 111-121. <http://www.kerwa.ucr.ac.cr/handle/10669/79573>
- APSE. (2018). *No al combo fiscal 20.580*. <https://apse.cr/2018/04/no-al-combo-fiscal/>
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2016). *Reforma Procesal Laboral* [Archivo PDF]. <https://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/rpl/Ley%209343%20Reforma%20Procesal%20Laboral.pdf>
- Asís, R. (1994). Sobre los límites de los derechos. *Revista Derechos y Libertades de la Universidad Carlos III de Madrid*, (3). <https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/1502#preview>

- Benente, M. (2015). Criminalización y regulación de la protesta social El fracaso de la teoría de la Democracia deliberativa. *Lecciones y Ensayos*, (95), 19-44. <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/95/criminalizacion-y-regulacion-de-la-protesta-social.pdf>
- Casazza, J. (2018). *La Colisión de derechos en el marco de Protestas Sociales* [Tesis de Licenciatura en Derecho, Universidad de Siglo XXI, Buenos Aires, Argentina]. <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=662&lID=2>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2005). *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Volumen II, Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión* [Archivo PDF]. <https://repositorio.uesiglo21.edu.ar/bitstream/handle/ues21/15649/CASAZZA%2c%20JORGE%20EMANUEL.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Constitución Política de Costa Rica [Const] Art. 2, diciembre de 2009.
- Cordero, M. (10 de setiembre de 2019). Proyecto para regular huelgas muestra múltiples choques con convenio de OIT. *Semanario Universidad*. <https://semanariouniversidad.com/pais/proyecto-para-regular-huelgas-muestra-multiples-choques-con-convenio-de-oit/>
- FLACSO. (2017). *La desigualdad en Costa Rica y el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. FLACSO Costa Rica.
- Gargarella, R. (2005). *El derecho a la protesta. El primer derecho*. Editorial Ad-Hoc.
- Gargarella, R. (2008). Un diálogo sobre la ley y la protesta social. *Derecho PUCP*, (61), 19-50. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=5336/533656154002>
- Gargarella, R. (2015). *El Derecho frente a la Protesta Social* [Archivo PDF]. Conferencia dada en la Biblioteca Nacional de la Ciudad de Buenos Aires sobre el tema de derecho y protesta. [https://www.londres38.cl/1934/articles-97503\\_recurso\\_1.pdf](https://www.londres38.cl/1934/articles-97503_recurso_1.pdf)
- Gómez, M. (2013). Derecho a la Protesta Social ¿Es legítima su criminalización? [Tesis de Licenciatura en Derecho, Universidad de Siglo XXI, Buenos Aires, Argentina]. [https://repositorio.uesiglo21.edu.ar/bitstream/handle/ues21/12055/Trabajo\\_Final\\_de\\_Graduacion-\\_Gomez\\_Perdiguero\\_Maria\\_Jose.pdf?sequence=1](https://repositorio.uesiglo21.edu.ar/bitstream/handle/ues21/12055/Trabajo_Final_de_Graduacion-_Gomez_Perdiguero_Maria_Jose.pdf?sequence=1)
- González, A. (Comp.). (2018). *Cartilla de formación para la verificación e intervención de la sociedad civil durante la Protesta Social*. Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos (CSSP). <http://www.comitedesolidaridad.com/sites/default/files/EL%20DERECHO%20A%20LA%20PROTESTA-2%282%29.pdf>
- Instituto de Investigaciones Sociales. (2018). *Protestas base de datos de acciones colectivas*. [https://protestas.iis.ucr.ac.cr/graficos/bd/costa\\_rica/acciones](https://protestas.iis.ucr.ac.cr/graficos/bd/costa_rica/acciones)
- Mana, R. (2011). La Ciudad es de todos y para todos los ciudadanos Derechos e Intereses en conflicto. *Revista Voxlocalis.net*, (39). [https://old.voxlocalis.net/revistas/num39/doc/raul\\_mana.pdf](https://old.voxlocalis.net/revistas/num39/doc/raul_mana.pdf)
- Peces-Barba, G (1999). *Curso de Derechos Fundamentales. Teoría General*. Universidad Carlos III de Madrid.

Pizarro, R. (2001). *La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina*. Biblioteca Digital de las Naciones Unidas.

Programa Estado de la Nación. (2013). *Decimonoveno Informe del Estado de la Nación*. Consejo Nacional de Rectores / Programa Estado de la Nación.

Rabinovich, E., Magrini, L. y Rincón, O. (2011). *Vamos a portarnos mal: Protesta social y libertad de expresión en América Latina*. Centro de Competencia en Comunicación para América Latina / Friedrich Ebert Foundation.

Romero, K. y Solís, A. (2017). *La manifestación pública en Costa Rica: su colisión con otros derechos fundamentales y tratamiento jurídico* [Tesis de licenciatura, Universidad de Costa Rica]. <https://ijj.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/bsk-pdf-manager/2017/09/Tesis-KRE-ASQ-Junio-2017-copy.pdf>

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (2006). Sentencia No 07853. *Información jurídica inteligente*. <https://vlex.co.cr/vid/-498963094>

Scribano, A. y Schuster, F. (2001). Protesta social en la Argentina de 2001: entre la normalidad y la ruptura. *Observatorio social de América Latina*, 5, 17-22.

Solís, A. (2009). *Dimensión política de la justicia constitucional*. Juricentro.

Zaffaroni, E. R. (2010). Derecho penal y protesta social. En E. Bertoni (Comp.), *¿Es legítima la criminalización de la protesta social? Derecho penal y libertad de expresión en América Latina* (pp. 1-16). Universidad de Palermo.