

Bogotá, 27 de julio de 2021

Señor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General

Senado de la República

Bogotá D.C.

Asunto: Radicación Proyecto de Ley No. _____ del 2021 *“Por medio de la cual se establecen garantías para el ejercicio del derecho fundamental a la protesta pacífica”*

Respetado señor secretario:

En nuestra condición de congresistas, nos disponemos a radicar ante el Senado de la República el presente proyecto de ley cuyo objeto es regular el conjunto de principios, garantías y mecanismos indispensables para asegurar el pleno goce del derecho fundamental a la protesta pacífica en el marco de los estándares y obligaciones internacionales que regulan la materia y que hacen parte del bloque de constitucionalidad.

En vista de lo anterior, presentamos el presente proyecto a consideración del Senado de la República, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la ley.

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA N° ____ DE 2021

“Por medio de la cual se establecen garantías para el ejercicio del derecho fundamental a la protesta pacífica”

CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

DECRETA

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto regular el conjunto de principios, garantías y mecanismos indispensables para asegurar el pleno goce del derecho fundamental a la protesta pacífica, en el marco de los estándares y obligaciones internacionales que regulan la materia y que hacen parte del bloque de constitucionalidad.

Artículo 2. Principios. Las actuaciones del Estado para garantizar el derecho a la protesta pacífica se regirán por los siguientes principios:

- a. No estigmatización.** Con el objeto de brindar plenas garantías a la ciudadanía que ejerce su derecho a la manifestación social, las autoridades , departamentales, distritales o municipales no podrán generalizar ni fomentar la estigmatización de los(as) organizadores de las manifestaciones ni de sus miembros, ni divulgar mensajes engañosos en torno a quienes convocan o participan en las manifestaciones. Así mismo, deberán abstenerse de hacer señalamientos falsos sobre la relación de los manifestantes con grupos armados al margen de la ley o deslegitimar por cualquier medio el ejercicio del derecho constitucional de reunión y manifestación pública y pacífica.
- b. Transparencia:** Todas las actuaciones desarrolladas por los funcionarios públicos relacionados con los derechos fundamentales a la protesta pacífica, reunión y expresión deben guiarse por el principio de transparencia permitiendo y promoviendo el acceso ciudadano a la información sobre estos.
- c. Igualdad y no discriminación.** La protesta pacífica estará guiada por el precepto de no discriminación, el cual hace referencia a toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en prejuicios, estigmatizaciones y estereotipos por motivos de sexo, raza, pertenencia étnica, origen nacional, familiar, lengua, idioma, religión, opinión política y filosófica, incluida la afiliación a un partido o movimiento política, edad, orientación sexual, identidad de género, aspecto físico o cualquier otra condición o situación que tenga por objeto o resultado impedir, anular el reconocimiento o el ejercicio de la manifestación pública.

Artículo 3. Enfoques. Las actuaciones del Estado para garantizar el derecho a la protesta pacífica se orientarán por los siguientes enfoques:

- a. Enfoque de derechos.** La participación ciudadana, el control social, la rendición pública de cuentas resultan imprescindibles para el fortalecimiento del respeto y la garantía efectiva de los derechos humanos, en tanto contribuyen a la transformación de valores, costumbres y prácticas sociales y a la eliminación o revisión de estructuras

sociales y políticas que obstaculizan la realización universal, indivisible, interdependiente y sin discriminación de estos derechos.

- b. Enfoque preventivo.** La prevención de violaciones a los derechos humanos es un deber permanente del Estado que consiste en adoptar todas las medidas a su alcance para que, con plena observancia de la Constitución Política y de las normas, se promueva el respeto y la garantía de los derechos humanos de todas las personas, grupos y comunidades sujetos a la jurisdicción del Estado, inclusive de quienes no participan en la protesta; se adopten medidas tendientes a evitar la aparición de riesgos excepcionales o, en su defecto, se eviten daños a personas, grupos y/o comunidades con ocasión de una situación de riesgo excepcional, o se mitiguen los efectos de su materialización; se garanticen las condiciones a fin de activar la obligación de investigar; y, se diseñen e implementen mecanismos tendientes a generar garantías de no repetición.
- c. Enfoque diferencial.** En atención a las características particulares de las personas, grupos y/o comunidades en razón de su edad, género, orientación sexual, identidad de género, etnia, raza y condición de discapacidad, cualquier decisión para el respeto y garantía del ejercicio de la protesta pacífica como una expresión de los derechos de reunión y de manifestación pública y pacífica, deben ser tenidas en cuenta, las cuales deben hacer diferencias de trato favorable en beneficio de personas que se encuentren en condición de desventaja frente a una situación manifiesta.
- d. Enfoque de género.** Enfoque de adopción de medidas que garanticen el reconocimiento de las mujeres en sus diversidades como sujetos políticos que desarrollan el ejercicio de su ciudadanía plena y a la manifestación, movilización y protesta pacífica a través de múltiples expresiones que en ocasiones se apartan de las formas tradicionales. En la medida que las circunstancias lo permitan, es recomendable que cualquier decisión relacionada con las medidas adoptadas sobre su derecho a la manifestación y movilización, así como la protesta pacífica, pueda ser concertada con las mujeres y en cualquier caso deberá garantizar su libertad y autonomía sobre el cuerpo y la manera de expresar su protesta pacífica más ampliado.
- e. Enfoque territorial.** La adopción de medidas dirigidas a respetar y garantizar el ejercicio de la protesta pacífica deberá atender las características del territorio y al contexto general donde ésta se desarrolle, así como de las expresiones culturales de individuos y comunidades que participan en el ejercicio de estos derechos.

Artículo 4. Definiciones: Para efectos de la presente ley se adoptarán las siguientes definiciones:

- a. Espacio público.** Es el conjunto de muebles e inmuebles públicos, bienes de uso público, y de especial importancia ecológica y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, usos o afectación, a la satisfacción de necesidades colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de todas las personas en el territorio nacional. En una sociedad democrática el espacio público no es solo un ámbito de circulación, sino también de participación.

- b. **Orden público.** Conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y de sanidad medioambiental, necesarias para la convivencia y la vigencia de los derechos constitucionales, al amparo del principio de dignidad humana.
- c. **Uso de la fuerza.** Es el medio material, necesario, proporcional y racional, empleado por el personal uniformado de la Policía Nacional, como último recurso físico para proteger la vida e integridad física de las personas, incluida la de ellos mismos, sin mandamiento previo y escrito, para prevenir, impedir o superar la amenaza o perturbación de la convivencia y la seguridad pública, de conformidad con la ley.
- d. **Uso diferenciado de la fuerza.** Criterio de aplicación gradual de la fuerza por parte de la Policía Nacional, con base en la aplicación de los principios de necesidad, racionalidad y proporcionalidad, de conformidad con lo previsto en el Código Nacional de Policía y Convivencia.
- e. **Actos de violencia.** Debe entenderse por actos de violencia aquellos que se cometan de forma física, entendidos estos como la energía material aplicada a una persona con el fin de someter su voluntad; o de forma verbal, entendidos estos como la promesa real de un mal futuro dirigido contra una persona o alguna estrechamente vinculada a ella, poniendo en riesgo su vida, integridad o bienes.

Artículo 5. Garantías para el ejercicio del derecho a la protesta pacífica. Con el fin de garantizar el ejercicio del derecho a la protesta pacífica:

- a. Todo funcionario y funcionaria de la rama ejecutiva del nivel nacional y de las diversas entidades territoriales, tiene el deber de mantener neutralidad cuando se produzcan manifestaciones no violentas, incluso cuando estas se dirijan a cuestionar las diferentes políticas gubernamentales. Igualmente deben garantizar y facilitar de manera imparcial el ejercicio de los derechos fundamentales a la expresión, reunión, protesta pacífica y libertad de prensa aun durante eventos de guerra exterior, conmoción interior o estado de emergencia.
- b. El Estado promoverá y priorizará el diálogo y el trato pacífico y no violento como métodos para tramitar los conflictos sociales, las movilizaciones y las protestas sociales, estableciendo plazos perentorios y protocolos para atender de manera oportuna las exigencias, demandas y propuestas que desde las organizaciones y movimientos sociales se desarrollen. Cualquier funcionaria o funcionario público que desatienda esta premisa, estará sujeto a las sanciones disciplinarias a que haya lugar.
- c. El Estado garantizará el acompañamiento permanente de la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, la Secretaría Distrital de la mujer o entidad que haga sus veces en cada territorio y las personerías municipales al ejercicio de la movilización y la protesta social como garante del respeto de las libertades democráticas y los derechos humanos.
- d. La Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y las Personerías Municipales garantizarán el uso de la mediación civil como recurso fundamental para el trámite de cualquier conflicto surgido en el marco del ejercicio de la protesta o movilización social.
- e. El Estado colombiano debe crear los mecanismos que le permitan a la ciudadanía conocer y hacer control político del conjunto de las actuaciones desarrolladas por las y

los funcionarios públicos del orden nacional, regional y local relacionadas con el derecho fundamental a la protesta pacífica, el derecho de reunión y el derecho de expresión.

- f. Quienes sean organizadores y/o participantes de una movilización y/o protesta podrán utilizar los medios a su alcance necesarios para informar y comunicar los motivos, circunstancias o razones por los cuales se realiza la movilización y/o la protesta, y en ninguna circunstancia se podrá prohibir su circulación, para ello dispondrán de las mismas garantías de comunicación y difusión que la ley garantice a los partidos de oposición.

Artículo 6. Derecho de reunión en el marco de la protesta pacífica. El Estado debe promover un entorno propicio para el ejercicio del derecho de reunión en el marco de la protesta pacífica sin discriminación evitando prohibir, restringir, bloquear, dispersar o perturbar las reuniones pacíficas sin una justificación imperiosa, ni sancionar a participantes u organizadores sin una causa legítima. De igual forma, el Estado debe proteger a quienes ejercen el derecho a la reunión pacífica en estos contextos frente a posibles agresiones contra manifestantes por parte de agentes no estatales, proveedores de seguridad privada, entre otros.

Artículo 7. Uso de vías para el ejercicio del derecho de reunión o manifestación pública y pacífica en el espacio público. Gobernadores, alcaldes distritales o municipales deberán autorizar el uso temporal de vías dentro de su jurisdicción para actos o eventos de ejercicio del derecho de reunión o manifestación pública y pacífica en el espacio público. En el caso de las vías arterias principales o corredores de transporte público colectivo deberán establecer un plan efectivo de desvíos para la movilización de la ciudadanía que no participan del acto o evento, como medida de protección de los derechos de los demás ciudadanos.

Artículo 8. Protección del ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública frente a señalamientos infundados. Con el fin de amparar el ejercicio del derecho a la reunión o movilización pacífica, queda prohibido divulgar mensajes engañosos en torno a quienes convocan o participan en las manifestaciones, así como hacer públicamente señalamientos falsos de la relación de los manifestantes con grupos armados al margen de la ley o deslegitimar por cualquier medio el ejercicio del derecho constitucional de reunión y manifestación pública y pacífica.

Artículo 9. Naturaleza de los compromisos y acuerdos celebrados entre las autoridades y las comunidades y organizaciones producto de escenarios de concertación. Las actas que incluyan los compromisos y acuerdos celebrados entre el Gobierno Nacional o cualquier autoridad con las comunidades u organizaciones en el marco de un escenario de concertación producto de una movilización social serán elevados como actos administrativos.

Artículo 10. Atención temprana de demandas y propuestas. El ejecutivo en el nivel local, municipal, departamental, distrital y nacional diseñará e implementará un protocolo como mecanismo de atención temprana de demandas y propuestas derivadas del ejercicio del derecho a la protesta y la movilización social.

Artículo 11. Comisión Nacional de Garantías para el ejercicio del derecho a la protesta pacífica. Se conformará una Comisión Nacional de Garantías para el ejercicio del derecho a la protesta pacífica, y una por cada departamento o distrito, con el objetivo de realizar una evaluación permanente de las condiciones para su ejercicio y establecer las medidas necesarias para su promoción y protección.

Artículo 12. Composición de las comisiones de garantías para el ejercicio del derecho a la protesta pacífica. La Comisión Nacional de garantías para el ejercicio del derecho a la protesta pacífica estará conformada por los siguientes integrantes:

- a. Presidente de la República o quien delegue.
- b. Ministro del Interior o quien delegue.
- c. Director Nacional de la Policía o quien delegue.
- d. Defensor del Pueblo o quien delegue.
- e. Procurador General de la Nación o quien delegue.
- f. Dos (2) personas delegadas de los partidos declarados en oposición.
- g. Tres (3) personas delegadas de organizaciones y movimientos sociales.
- h. Tres (3) personas delegadas de organizaciones sindicales.
- i. Tres (3) personas delegadas de organizaciones defensoras de derechos humanos.

Las Comisiones departamentales o distritales de garantías para el ejercicio del derecho a la protesta pacífica estarán conformadas de la siguiente forma:

- a. Gobernador departamental o quien delegue.
- b. Secretario de Gobierno departamental o distrital, o quien delegue.
- c. Director departamental o Distrital de la Policía o quien delegue.
- d. Defensor del Pueblo departamental o quien delegue.
- e. Procurador departamental o quien delegue.
- f. Tres (3) personas delegadas de los partidos declarados en oposición.
- g. Tres (3) personas delegadas de organizaciones y movimientos sociales.
- h. Tres (3) personas delegadas de organizaciones sindicales.
- i. Tres (3) personas delegadas de organizaciones defensoras de derechos humanos.

Parágrafo 1. Según las necesidades se podrán crear comisiones municipales de garantías para el ejercicio del derecho a la protesta pacífica.

Parágrafo 2. Las comisiones de las que versa el presente artículo deberán reunirse de forma ordinaria cada dos meses. En caso de que no sea citada dicha reunión, las personas que representan a los movimientos sociales, las organizaciones sindicales y las organizaciones defensoras de Derechos Humanos podrán solicitar a quien haga las veces de secretaria técnica de la comisión que convoque a dicha reunión para que esta sea realizada máximo diez días calendario después de la fecha en la que inicialmente debió llevarse a cabo.

Parágrafo 3. Podrán participar en calidad de invitadas a las reuniones de que trata el parágrafo anterior, integrantes de la Oficina de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia u otras personas especialistas y/o académicos en materia de derechos humanos.

Artículo 13. Funciones de las Comisiones de garantías para el ejercicio del derecho a la protesta pacífica. Las Comisiones de garantías para el ejercicio del derecho a la protesta pacífica tendrán como funciones las siguientes:

- a. Realizar un registro de los casos de violaciones, limitaciones o restricciones al derecho a la protesta y la movilización social sufridos por los ciudadanos/as, organizaciones y/o movimientos sociales

- b. Recomendar y establecer medidas administrativas y ajustes normativos necesarios para garantizar y promover el ejercicio del derecho a la protesta y la movilización.
- c. Diseñar y ejecutar un programa nacional de formación en derechos humanos, de carácter obligatorio, a funcionarios públicos, especialmente a miembros de la Policía y la fuerza pública.
- d. Diseñar y ejecutar un programa nacional de gestores de convivencia que acompañen las movilizaciones y viabilicen la interlocución con las instancias pertinentes del Estado y los particulares.
- e. Revisar y recomendar derogatorias y ajustes de las normas, protocolos, resoluciones, manuales y directivas de actuación de la fuerza pública para la atención, intervención, manejo y control de multitudes, protestas y movilizaciones sociales de acuerdo con el derecho internacional.
- f. Establecer comunicación permanente con las Comisiones de Verificación e Intervención de la Sociedad Civil, de que trata el Artículo 13 de la presente Ley, con el fin de garantizar el ejercicio de la protesta y la movilización social.
- g. Realizar seguimiento, inspección y control permanente al cumplimiento de protocolos y manuales de intervención de la fuerza pública durante jornadas de protesta y movilización social.
- h. Verificar y promover el cumplimiento del estándar interamericano según el cual los funcionarios públicos tienen el deber de abstenerse de realizar declaraciones que estigmaticen o inciten a la violencia contra las personas que participan de las manifestaciones y protestas, en especial jóvenes, pueblos indígenas, personas afrodescendientes, mujeres, personas LGBTI y personas defensoras de derechos humanos

Parágrafo 1. El ejecutivo garantizará las adecuaciones normativas necesarias para el cumplimiento de las anteriores funciones, así como el financiamiento que permita el adecuado funcionamiento de las Comisiones.

Artículo 14. Comisiones de verificación e intervención de la sociedad civil para el ejercicio de la protesta pacífica. Durante la realización de protestas o movilizaciones se podrán conformar comisiones de veeduría, control, verificación e intervención de la sociedad civil que permitan velar por el cumplimiento de protocolos, manuales y normas que regulan la intervención de las autoridades durante escenarios de movilización y protesta. Quienes conformen dichas comisiones deberán identificarse claramente y podrán establecer comunicación directa con el delegado del Ministerio público presente, así como solicitar aclaraciones sobre las acciones y los medios utilizados para el tratamiento de este tipo de actividades ante la autoridad policial presente.

Artículo 15. Acompañamiento a las movilizaciones. Los gobiernos departamentales, distritales y municipales, deberán contar con funcionarios y funcionarias capacitadas en la defensa de los derechos humanos, el diálogo y la mediación para acompañar las jornadas de protesta y movilización, así como facilitar el diálogo entre manifestantes y autoridades.

Artículo 16. Puestos de Mando Unificado. Previo a la realización de la manifestación pública y pacífica, el departamento, distrito o municipio instalará un Puesto de Mando Unificado - PMU como instancia de coordinación interinstitucional del que participarán, además de las autoridades civiles y de policía, delegados y delegadas de las organizaciones defensoras de derechos humanos del respectivo territorio.

Artículo 17. Obligación de difundir y remitir información sobre vulneraciones a los derechos humanos. Los gobiernos departamentales, distritales y municipales estarán en la obligación de construir informes con base en denuncias y evidencias sobre las vulneraciones a los derechos humanos que pudieran ocurrir en el marco de una protesta o movilización social. Estos informes deben ser construidos con un plazo no superior a un mes a partir de la fecha de la convocatoria de la jornada de movilización o protesta social, y deberán ser remitidos a la Fiscalía General de la Nación y al Ministerio Público para las investigaciones correspondientes.

Artículo 18. Enfoque de género en la investigación de casos de violencias contra mujeres, niñas, adolescentes y población de LGBTI en contextos de protesta social. La autoridad judicial competente tendrá en cuenta para la apreciación de las pruebas y la conducción de la investigación de los delitos que constituyen violación a los derechos de las mujeres, niñas, adolescentes y población de LGBTI en contextos de protesta social, entre otras, las siguientes hipótesis:

1. Contexto en que ocurrieron los hechos objeto de investigación.
2. Circunstancias en las que ocurrieron los hechos objeto de investigación.
3. Patrones de comisión de la conducta punible.
4. Carácter generalizado o sistemático del ataque en virtud del cual se desarrolle la conducta punible.
5. Pertenencia del sujeto activo a una institución de la fuerza pública.

Parágrafo. Las víctimas, sin perjuicio otras garantías previstas en el ordenamiento jurídico interno tienen derecho a que se preserve en todo momento su intimidad y privacidad manteniendo la confidencialidad de la información sobre su nombre, residencia, teléfono, lugar de trabajo o estudio, entre otros, incluyendo la de su familia y personas allegadas, así como a que se les extienda copia de la denuncia, del reconocimiento médico legal y de cualquier otro documento de interés para la víctima.

Artículo 19. Acompañamiento especial a las jornadas de protesta y movilización para la garantía del respeto y cuidado a los derechos de las mujeres. Las secretarías de la mujer de cada municipio del país o la entidad encargada de hacer sus veces, dispondrá del acompañamiento de una delegación de su equipo en cada movilización o jornada de protesta que se presente en su territorio, con el fin de garantizar de manera especial y diferenciada los derechos de las mujeres presentes, con el lleno de los protocolos pertinentes para evitar que se presenten acciones de violencia en su contra.

Artículo 20. Vigencia y derogaciones. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El derecho a la movilización y a la protesta social constituye una manifestación de las prerrogativas del derecho a la libertad de expresión. En Colombia, su ejercicio se encuentra vinculado a su vez con el derecho a reunirse y manifestarse pública y pacíficamente, el cual está reconocido en el artículo 37 superior, conforme al cual se determina que solo la ley puede establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar.

De conformidad con la jurisprudencia constitucional, estos derechos tienen una naturaleza disruptiva que se expresa en lo público mediante un componente estático (reunión) y uno dinámico (manifestación), ambos resultan ser determinantes para la sociedad en la preservación de la democracia participativa y el pluralismo.

En ese contexto, el *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz Estable y Duradera* establece en el punto 2.2.2. que el Gobierno Nacional debe definir medidas y ajustes normativos necesarios para garantizar el ejercicio del derecho a la movilización y la protesta con fundamento en un conjunto de garantías relativas a la aplicación y el respeto de los derechos humanos, la libertad de información, el diálogo como forma de respuesta estatal mediante el establecimiento de mecanismos de interlocución y espacios de participación, entre otras.

Cuando se revisa este compromiso adquirido y se da una mirada al marco de regulación que hoy rige los elementos relacionados con el ejercicio de la protesta y la movilización social, salta a la vista que salvo “el fortalecimiento de la vigilancia y el control a la acción y los medios utilizados por las autoridades para el tratamiento de este tipo de actividades” y el “acompañamiento del Ministerio Público en las movilizaciones y protestas como garante del respeto de las libertades democráticas, cuando sea pertinente o a solicitud de quienes protestan o de quienes se vean afectados o afectadas”, no existen medidas normativas concretas que sirvan como fuente precisa para el goce efectivo de este derecho.

Sumado a ello, la adopción de la doctrina militar norteamericana desarrollada en el marco de la Guerra Fría implicó, entre otras, brindar un tratamiento militar y represivo a los ejercicios de protesta y movilización social desarrollados por diversos sectores sociales. En esa dirección, el Ejército se “especializó” en tareas de control del orden público desconociendo que el ámbito de intervención de las Fuerzas Militares se encuentra restringido en los términos del artículo 217 superior para defender la soberanía, la independencia y la integridad del territorio nacional y del orden constitucional, así como la Policía sufrió un proceso de militarización, contrariando su carácter de cuerpo civil cuya finalidad es asegurar la convivencia en paz de todas las personas habitantes de Colombia, y mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas.

Ahora bien, los escenarios de protesta social han cobrado una potencia inusitada en Colombia desde noviembre de 2019, debido de los excesos de la fuerza pública, en especial, aquellos cometidos por las unidades del Escuadrón Móvil Antidisturbios –ESMAD-.

Este escenario llevó a que la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia ordenará la creación de una mesa de trabajo para reestructurar las directrices relacionadas con el uso de la fuerza frente a manifestaciones pacíficas, haciendo énfasis en conjurar, prevenir y sancionar: (i) la intervención sistemática, violenta y arbitraria del cuerpo policial en manifestaciones y

protestas; (ii) la estigmatización frente a quienes salen a las calles a cuestionar, refutar y criticar las labores del gobierno; (iii) el uso desproporcionado de la fuerza, armas letales y de químicos; (iv) las detenciones ilegales y abusivas, tratos inhumanos, crueles y degradantes; y (v) los ataques contra la libertad de expresión de prensa.

Para ello, la decisión judicial ordenó la realización de un 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”, con la participación directa de la ciudadanía, órganos de control y mandatarios regionales y locales. Específicamente, señaló que le corresponde a la Defensoría del Pueblo constatar que el ESMAD está en capacidad de hacer un uso moderado de la fuerza y de garantizar y respetar los derechos y las libertades de las personas que intervengan o no en protestas, de manera que debe llevar a cabo un control estricto, fuerte e intenso de toda actuación de ese cuerpo policial en el desarrollo de manifestaciones y de sus actividades en cada uno de sus procedimientos.

No obstante, en septiembre de 2020, con ocasión de la muerte de Javier Ordoñez a manos de agentes de la Policía Nacional, se desató una ola de protestas que fue reprimida dejando un saldo de al menos 13 civiles asesinados por la fuerza pública, y recientemente, las jornadas de movilización enmarcadas en el paro nacional que inicio desde el 28 de abril de 2021, han visibilizado de modo contundente la necesidad de avanzar en un marco regulatorio de las condiciones para limitar este derecho.

A manera de ilustración, iniciativas como la “Campana Defender la Libertad asunto de todas” con fecha de corte 30 de junio de 2021 han documentado 1790 casos de personas heridas por el accionar desproporcionado de agentes policiales y civiles armados no identificados entre los que se cuentan 84 casos de lesiones oculares y 114 casos de personas heridas por armas de fuego, y por lo menos, 84 homicidios de personas civiles en el marco de la protesta social, de los cuales 28 son atribuibles presuntamente a la institución policial, y 7 son presuntamente atribuibles a civiles particulares sin identificar¹. Asimismo, según cifras de la Defensoría del Pueblo se presentan 106 casos de violencias basadas en género ejercidas por la institución policial en contra de mujeres y población con orientación sexual y/o identidad de género diversas, entre los cuales hay 23 casos de violencia sexual².

Este complejo panorama en materia de derechos humanos derivado de la multiplicidad de peticiones, reivindicaciones y demandas sociales estructurales e históricas de índole nacional, regional y municipal, vinculadas con la profunda inequidad en la distribución de la riqueza, la pobreza extrema agravada con los impactos de la pandemia de la COVID-19, motivó una reciente visita de trabajo por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que se realizó del 8 al 10 de junio de 2021.

Entre los principales hallazgos que la CIDH identificó en el marco de la protesta se encuentran el uso desproporcionado de la fuerza; violencias basadas en género; violencias de carácter étnico-racial; violencias contra periodistas y contra misiones médicas; irregularidades en traslados por protección y denuncias de desaparición; así como el uso de la asistencia militar, de las facultades disciplinarias y de la jurisdicción penal militar.

¹ Disponible en: [Boletín informativo 20: #ParoNacional | Defender la Libertad](#)

² Ver: <https://www.defensoria.gov.co/es/nube/comunicados/10144/23-reportes-de-violencia-sexual-ha-conocido-la-Defensor%C3%ADa-del-Pueblo-en-el-marco-de-la-protesta-social-violencia-sexual-protesta-social.htm>

Aun acogiendo las cifras del Sistema Nacional de Información de Derechos Humanos, el organismo tomó nota de las disparidades entre el registro oficial de 54 personas fallecidas³, 1140 personas civiles lesionadas y 84 personas desaparecidas, cuya incertidumbre en su paradero permanecía vigente para el 10 de junio, y los hechos documentados por organizaciones de la sociedad civil advirtiendo que esas inconsistencias pueden causar desconfianza de la ciudadanía en las autoridades, además de representar un obstáculo en el acceso a la justicia de las presuntas víctimas.

De otra parte, dado el elevado número de detenciones realizadas en el contexto de las protestas mediante la figura de **traslado por protección** [más de 7020 según información de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales], la CIDH recordó que nuestra Corte Constitucional al analizar dicho mecanismo -previsto en el artículo 155 del Código Nacional de Convivencia Seguridad Ciudadana- consideró que no ofrece suficientes garantías de debido proceso, ni previas, ni posteriores a la captura (sentencia C-281/17), por lo que condicionó su constitucionalidad bajo la observancia de ciertos condicionantes, por ejemplo, su carácter excepcional y en lugares distintos a los destinados para la privación de la libertad. A ello se suma, denuncias sobre tratos crueles, inhumanos y degradantes cometidos en contra de las personas capturadas por encontrarse participando en las protestas.

También el informe de la CIDH señala que recibió denuncias acerca de actuaciones del ESMAD para impedir la atención oportuna de personas manifestantes heridas y el temor de estas para acudir a centros de salud debido al riesgo de llegar a ser judicializadas.

El reporte de **personas desaparecidas** en el marco de las protestas no es menor incluso adoptando las cifras más conservadoras: según la Fiscalía General de la Nación, hay 84 casos activos con el Mecanismo de Búsqueda Urgente, y extrema preocupación despiertan informes de que algunas de las personas reportadas, cuyo paradero era desconocido, ya fueron encontradas sin vida, conforme lo constató la Mesa de Trabajo sobre Desaparición Forzada en al menos cinco casos.

Acerca de la decisión gubernamental de acudir a la **asistencia militar**, la CIDH estimó que la prohibición absoluta de todo bloqueo puede llegar a constituir una restricción desproporcionada a la libertad de expresión, manifestación y reunión, así como desvirtuar que la participación de las fuerzas militares debe ser excepcional, pues no se establecen límites operativos ni temporales explícitos.

Sobre este particular, vale decir que pese la atención de las jornadas de movilización y protestas sociales del paro nacional ha estado a cargo de la Policía Nacional, mediante el Decreto 575 de 2021 se acudió a la figura de la “asistencia militar”, prevista en el Código Nacional de Policía y Convivencia, para que gobernadores de 8 departamentos y alcaldes de 13 municipios del país tuvieran que coordinar con las autoridades militares y de policía las instrucciones para restablecer y conservar el orden público alterado por las manifestaciones del paro nacional.

La anterior decisión del ejecutivo se adoptó aun cuando podía dar lugar a agudizar el -ya de por sí- alarmante panorama de graves violaciones a derechos humanos cometidas por agentes de la fuerza pública en el marco del paro nacional que para esos días completaba más de un mes de movilizaciones. Por las razones expuestas, se hace imprescindible avanzar en la aprobación de

³ En contraste, Temblores ONG suministró un reporte de 73 personas fallecidas y la Campaña Defender la Libertad Asunto de Todas denunció el fallecimiento de 84 personas en el marco de la manifestaciones.

una Ley Estatutaria que avance en la consolidación de garantías para el goce efectivo del derecho a la protesta y la movilización social, de tal manera que el Estado cumpla con su obligación de protegerla como una herramienta para el fortalecimiento de la democracia y la apertura política.

A continuación, se abordarán cuatro (4) grandes bloques referidos a las condiciones que configuran la situación actual de Colombia en materia de garantías para la movilización y la protesta social. En primer lugar, se presentará una breve revisión sobre la debilidad normativa que caracteriza el ejercicio de la protesta y la movilización social; en segundo lugar, se revisarán los procedimientos que regulan la actuación de la Fuerza Pública en el desarrollo de la protesta y la movilización social; en tercer lugar, se dará un vistazo a las principales cifras que revelan el aumento de la movilización social a partir de las últimas 2 décadas; por último, en cuarto lugar, se revisará la normatividad emitida por el Sistema Universal y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, así como las recomendaciones emitidas en el marco de estos dos Sistemas.

i. La protesta y movilización social: un derecho constitucional con pocas garantías

Pese a que la Constitución redactada por Asamblea Nacional Constituyente de 1991 significó un avance importante frente a su predecesora, pues limitó las condiciones bajo las cuales se podían declarar los estados de excepción, así como reconoció en su artículo 20 el derecho a la libertad de expresión y en su artículo 37 el derecho fundamental del pueblo a reunirse pública y pacíficamente,^[3] no logró acabar con la tradición restrictiva de la protesta social que la venía criminalizando bajo el amparo del Estado de Sitio.

A diferencia de la Constitución de 1886 que en su artículo 46, paralelamente al reconocimiento del derecho a reunirse, habilitaba a las autoridades para “*disolver toda reunión que degenerare en asonada o tumulto, o que obstruya las vías públicas*”, la Constitución de 1991 establece que sólo la Ley puede definir expresamente los casos en los que puede limitarse el ejercicio de este derecho. Sin embargo, esta última aseveración es la que ha permitido que con el tiempo la Carta Política pierda su espíritu garantista y que, tanto en el plano normativo como en el práctico, el ejercicio de este derecho quedará sujeto a múltiples obstáculos justificados en la búsqueda del mantenimiento del orden público.

Al respecto, la Corte Constitucional ha sostenido que el orden público debe ser entendido como el “*conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos*”^[4]. Es claro que dicha definición establece un marco de interpretación demasiado amplio que permite justificar la limitación del ejercicio de la protesta casi en cualquier circunstancia con potencial de afectar dichas condiciones.

No obstante, en la misma sentencia se señala que “*el sentido que subyace a las autoridades de policía no es el de mantener el orden a toda costa sino el de determinar cómo permitir el más amplio ejercicio de las libertades ciudadanas sin que ello afecte el orden público*”; es decir, el poder de la policía debe orientarse prioritariamente hacia la protección de los derechos de la ciudadanía.

A pesar de esta aclaración siguen existiendo vacíos que en lo concreto afectan el ejercicio de la protesta. Por ejemplo, no hay criterios claros, más allá de la aplicación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, que de por sí siguen siendo confusos, sobre el papel que deben cumplir las autoridades en las situaciones en las que puede existir una contradicción entre

el derecho a reunirse y manifestarse pública y pacíficamente, el mantenimiento del orden público y el ejercicio de otros derechos por parte de otros ciudadanos^[5].

Continuando con la tradición restrictiva frente al ejercicio de la protesta social, el Código Nacional de Policía y Convivencia -aprobado mediante la Ley 1801 de 2016- pretendió reglamentar el derecho a reunirse y manifestarse públicamente estableciendo nuevas limitaciones a su ejercicio. Empero, la Corte Constitucional a través de la sentencia C-223 de 2017 declaró inexecutable los artículos 47 al 75 de dicha Ley porque, al tratarse de un derecho fundamental, su reglamentación debía establecerse por medio de una ley estatutaria y no por ley ordinaria^[8]. En la misma sentencia la Corte le otorgó un plazo de 2 años al Congreso para que, en ejercicio de sus competencias constitucionales, expidiera la norma correspondiente.

En este apartado se ha presentado una síntesis del estado actual de la protesta social en las normas colombianas. Como se puede observar, las Altas Cortes han reconocido los avances que la Constitución de 1991 trajo para el ejercicio de las libertades democráticas, entre las cuales el derecho a la protesta y a la movilización social todavía encuentra pendiente un desarrollo normativo respecto de su ejercicio y limitaciones a cargo del poder legislativo.

ii. Los procedimientos violentos que regulan la actuación del policía

En el año 1999, después del paro cocalero del sur del país, se crea por medio de la directiva transitoria 0205 del 24 de febrero de la Dirección General de la Policía el Escuadrón Móvil Antidisturbios -ESMAD-. Posteriormente, se formaliza su creación con la resolución No. 01363 del 14 de abril del mismo año^[10].

A partir de ese hecho la Policía Nacional ha perfeccionado sus técnicas para el control de protestas y manifestaciones hasta llegar recientemente a la expedición de la resolución No. 00448 del 2015, la cual reglamenta el uso de la fuerza y el empleo de elementos, dispositivos, municiones y armas no letales, y la resolución No. 05228 del 2015 o Manual de control de manifestaciones y disturbios. Estas dos resoluciones establecen el marco de interpretación y los procedimientos bajo los cuales se permite el uso de la fuerza por parte de la policía. Su problema fundamental reside en que los fines de la actuación policial están orientados, entre otras cosas, al mantenimiento del **orden público** y la **convivencia ciudadana**, dos conceptos que por su ambigüedad se pueden prestar para arbitrariedades en el uso de la fuerza. A este respecto, la Corte Constitucional ha reconocido que el derecho a reunión es en sí mismo conflictivo y que por tal razón *“no se puede considerar el derecho de reunión y manifestación como sinónimo de desorden público para restringirlo per se”*^[11].

Resulta llamativo que dentro del articulado de las dos resoluciones se citen como fundamento normativo los pactos, convenios, declaraciones, convenciones y demás normas que componen el Sistema Universal y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Se menciona esto porque en los espacios de diálogo entre organizaciones defensoras de derechos humanos se suele argumentar que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y cada una de sus herramientas, es un instrumento que per se permite avanzar en la protección del ejercicio de la protesta social, cuando el problema fundamental se ubica en la precisión de los procedimientos y criterios concretos que regulan la intervención policial y los mecanismos para su control.

Según Mauricio Archila^[12], entre el 1 de Enero de 1975 y el 31 de Diciembre del 2000, se registraron un total de 10.975 protestas en Colombia. El 34% de las mismas fueron protagonizadas por trabajadores y trabajadoras, el 28% por pobladores urbanos, el 17% por campesinos e indígenas; el 16 % por estudiantes, y el 5 % restante por otros actores. Por su

parte, el CINEP señaló que entre 2002 y 2008 se registró un aumento significativo de este tipo de expresiones, llegando a una media de 643 luchas sociales por año^[13]. No obstante, el pico más alto desde 1975 fue alcanzado el año 2013 con un total de 1027 protestas^[14]. Otras fuentes, basadas en informes de la Policía Nacional, mencionan que durante el año 2010 1142 movilizaciones, y que en octubre de 2011 ya se contabilizaban 1573^[15].

Independientemente de la fuente que se utilice, la evidencia empírica sobre este tema permite afirmar que la protesta social, lejos de ser un fenómeno aislado, se ha convertido en una expresión permanentemente utilizada por los ciudadanos y ciudadanas para activar la defensa pública de sus intereses políticos y la visibilización de sus necesidades sociales, en el marco de la cada vez más notoria crisis del sistema político.

Pese a la vitalidad actual e histórica de estas expresiones ciudadanas, una de las principales denuncias por parte de las organizaciones y los movimientos sociales es el despliegue autoritario y el tratamiento violento del Estado y sus organizaciones frente al derecho consagrado a la movilización y protesta.

Datos divulgados por el Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado (MOVICE)^[16] expresan que, durante el 2013, año del Paro campesino, 15 personas fueron asesinadas a manos de la Policía Nacional, 12 por armas de fuego. Mientras tanto 800 personas fueron heridas, y ocurrieron más de 3.000 detenciones, de las cuales 180 enfrentan procesos judiciales. Durante el período en que se sostuvo el mencionado Paro, se denunciaron por parte de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y popular, varias violaciones, entre ellas: siete (7) víctimas de torturas o actos crueles; cuarenta (40) personas con signos corporales de violencia física; 329 con algún tipo de lesión y/o herida, y cinco (5) ciudadanos con heridas graves que implicaron incapacidad parcial o total^[17]. Para ese mismo período, la Defensoría del Pueblo^[18] registró la recepción de ciento tres (103) quejas por tratamiento violento por parte de miembros de la Fuerza Pública.

Recientemente, en el marco de una sesión de la Comisión Accidental de Seguimiento a Violaciones de Derechos Humanos en el Congreso, el Representante a la Cámara Alirio Uribe informó que de enero a julio del año 2016 se habían presentado 682 de casos de víctimas de agresiones por parte del ESMAD. Las cifras se vuelven más preocupantes si se tiene en cuenta que según este congresista de los 336 heridos y 7 personas muertas durante ese año, la procuraduría no reporta investigaciones y la fiscalía solo registra investigaciones en tres casos^[19].

Aunque no existe un consolidado de todas las cifras relacionadas con agresiones a manifestantes, es claro que, tal y como se mencionó arriba, existe un clima de represión del ejercicio de la protesta social y de impunidad frente a los abusos ejercidos por parte de la fuerza pública. En especial preocupa que el Estado colombiano destine una gran cantidad de recursos para el sostenimiento de una fuerza como el ESMAD^[20], cuyos miembros han estado involucrados en varios hechos que hoy son materia de investigación por parte de la CIDH.

iii. Arquitectura Institucional para el control del derecho a la protesta social

El Decreto 262 de 2000 “Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación”, le asigna a esta institución funciones de protección y defensa de los derechos humanos. Sin embargo, cómo se puede corroborar en las cifras presentadas anteriormente, la impunidad frente a agresiones graves en contra de manifestantes por parte de la fuerza pública ha sido la constante. La razón fundamental por la que esto ocurre

es la ausencia de mecanismos concretos que obliguen a sus funcionarios a realizar acompañamiento y control permanente de la intervención de la Policía en escenarios de movilización y protesta, y la apertura de procesos investigativos y sancionatorios cuando sea necesario.

En el Código Único Disciplinario y en la Ley 1015 de 2006 (Régimen disciplinario de la Policía Nacional) se mencionan sanciones para servidores públicos relacionadas con la violación a la Ley y la Constitución. Ese marco normativo permitiría sancionar a aquellos funcionarios que en el ejercicio de sus funciones violen el derecho a reunirse y manifestarse públicamente. Sin embargo, teniendo en cuenta la ausencia de regulación y la ambigüedad que existe en la legislación nacional sobre la aplicación de este derecho y la tradición restrictiva enunciada anteriormente, es importante avanzar hacia la inclusión dentro de estas normas de sanciones concretas para los servidores públicos que incurran en conductas violatorias del derecho a la protesta, así como el establecimiento de un mecanismo concreto, que bien podría ser la creación de una procuraduría delegada para este asunto, que obligue a la procuraduría a investigar y sancionar de manera oportuna.

Para el caso de la Defensoría del Pueblo, se requiere al menos de tres medidas. En primer lugar, es urgente la construcción de un sistema de información específico para el tema de protesta social que permita evaluar permanentemente las amenazas, vulneraciones, limitaciones y riesgos que pueden afectar el ejercicio de la protesta en el nivel territorial. En segundo lugar, se le debe brindar garantías a la Defensoría del Pueblo para que sus consideraciones tengan carácter vinculante para todas las entidades del Estado. Y, en tercer lugar, como institución encargada de prevenir violaciones a los derechos humanos debe tener capacidades vinculantes en su ejercicio de interlocución con la fuerza pública, así como en el establecimiento de acuerdos que permitan mitigar los efectos de escenarios en los que se presente tensión de derechos entre los manifestantes y los demás ciudadanos.

En este contexto es menester que se establezcan los mecanismos y condiciones para que revise, ajuste, derogue y/o modifiquen las diversas Resoluciones y normas expedidas y en vigencia, cuya finalidad es priorizar el control a la protesta y la movilización que el ejercicio del derecho como tal. El Proyecto de Ley Estatutaria contenido en el presente texto incluye la conformación de una Comisión Nacional de Garantía que tiene entre sus funciones la descrita anteriormente.

iv. El derecho a la protesta y movilización social en el marco del Sistema Universal y Sistema Interamericano de Derechos Humanos

El siguiente cuadro contiene las disposiciones más relevantes relacionadas con el ejercicio y la protección de la protesta social contenidas en las normas más importantes del Sistema Universal y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. No obstante, vale la pena insistir en que estas normas, aunque se deben reconocer como una herramienta fundamental para la protección de todos los derechos humanos, no establecen prohibiciones concisas al uso de la fuerza por parte del estado en contra de la protesta social. Incluso, los “Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer cumplir la Ley” aunque hacen un llamado a evitarla, permiten su uso en contra de reuniones pacíficas.

Además de lo anterior, otro de los puntos fundamentales que se deben tener en cuenta es que tanto el Sistema Universal como el Sistema Interamericano de Derechos Humanos solo protegen el ejercicio de la protesta pacífica.

TEMA	Contenido
Derecho a la protesta	<p>Declaración Universal de los Derecho Humanos: Art. 20. toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y asociación pacífica. Art. 19. Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión</p> <p>Pacto Internacional de Derechos Civiles: Art. 19. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión Art. 21. Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.</p> <p>Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre: Art. 4. Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio. Art. 21. Toda persona tiene el derecho de reunirse pacíficamente con otras, en manifestación pública o en asamblea transitoria, en relación con sus intereses comunes de cualquier índole. Art. 22. Toda persona tiene el derecho de asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden político, económico, religioso, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otro orden.</p> <p>Convención Americana sobre Derechos Humanos: Art. 15. Derecho de Reunión: Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás.</p>

<p>Tortura</p>	<p>Declaración Universal de los Derecho Humanos: Art. 5. Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Art. 10. Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.</p> <p>Pacto Internacional de Derechos Civiles: Art. 5. Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.</p> <p>Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley -Naciones Unidas-: Art.5. Ningún funcionario encargado de hacer cumplir la ley podrá infligir, instigar o tolerar ningún acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ni invocar la orden de un superior o circunstancias especiales, como estado de guerra o amenaza de guerra, amenaza a la seguridad nacional, inestabilidad política interna, o cualquier otra emergencia pública, como justificación de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.</p> <p>Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes: Art.1 Se entenderá por tortura todo acto por el cual un funcionario público, u otra persona a instigación suya, inflija intencionalmente a una persona penas o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche que ha cometido, o de intimidar a esa persona o a otras...</p>
<p>Detención arbitraria</p>	<p>Declaración Universal de los Derecho Humanos: Art. 9. Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.</p> <p>Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre: Art. 25. Nadie puede ser privado de su libertad sino en los casos y según las formas establecidas por leyes preexistentes... Todo individuo que haya sido privado de su libertad tiene derecho a que el juez verifique sin demora la legalidad de la medida y a ser juzgado sin dilación injustificada, o, de lo contrario, a ser puesto en libertad. Tiene derecho también a un tratamiento humano durante la privación de su libertad.</p>

<p>Uso de la fuerza</p>	<p>Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley -Naciones Unidas-: Art. 2. En el desempeño de sus tareas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán y protegerán la dignidad humana y mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas. Art. 3. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas.</p> <p>Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer cumplir la Ley -Naciones Unidas: 4. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en el desempeño de sus funciones, utilizarán en la medida de lo posible medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego. Podrán utilizar la fuerza y armas de fuego solamente cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto. (Actuación en caso de reuniones ilícitas) 13 13. Al 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. 14. Al 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</p>
-------------------------	--

En el siguiente recuadro se recogen algunas de las recomendaciones emanadas por determinadas instancias del Sistema Universal y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos en torno a la protección del derecho a la protesta social y que a juicio del autor dan luces sobre la ruta a seguir en la implementación del punto 2.2.2 del acuerdo final. Sin embargo, es importante mencionar que, aunque dichas recomendaciones plantean medidas concretas que podrían permitir la construcción de un marco normativo preciso para la protección del derecho a la protesta social, no son vinculantes para ningún Estado.

Documento	Contenido
<p>Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas, 2011. Comisión Interamericana de Derechos Humanos</p>	<p>Separación de funciones de la policía y las fuerzas militares: “la separación clara y precisa entre la seguridad interior como función de la Policía y la defensa nacional como función de las Fuerzas Armadas es fundamental para garantizar un uso de la fuerza que no resulte violatorio del derecho de reunión de defensoras y defensores de derechos humanos”</p>

Consejo de Derechos Humanos. La promoción y protección de los Derechos Humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas. Resolución A/HRC/25/L.20, 24 de marzo de 2014:

Reconoce que las manifestaciones pacíficas “pueden darse en todas las sociedades, incluso manifestaciones que sean espontáneas, simultáneas, no autorizadas o restringidas”.

Reconoce “que la participación en manifestaciones pacíficas puede ser una forma importante de ejercer el derecho a la libertad de reunión pacífica, de expresión y de asociación, y el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos”

Reconoce “que las manifestaciones pacíficas pueden contribuir al pleno disfrute de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales”.

Recuerda “que los actos aislados de violencia cometidos por otros en el transcurso de una manifestación no privan a las personas pacíficas de su derecho a la libertad de reunión pacífica, de expresión y de asociación”

“Insta a todos los Estados a que eviten el uso de la fuerza en manifestaciones pacíficas y a que, en los casos en que dicho uso sea absolutamente necesario, se aseguren de que nadie sea objeto de un uso de la fuerza excesivo o indiscriminado

“Exhorta a los Estados a velar “ porque sus leyes y procedimientos nacionales relacionados con estos derechos se ajusten a sus obligaciones y compromisos internacionales en materia de derechos humanos, incluyan de forma clara y explícita una presunción favorable al ejercicio de estos derechos, y se apliquen de forma efectiva.

“Afirma que nada puede justificar nunca el uso indiscriminado de fuerza letal contra una multitud, que es ilícito en virtud del derecho internacional de los derechos humanos”.

“Exhorta a los Estados a que investiguen cualquier caso de muerte o lesiones provocadas durante manifestaciones, incluidas las que sean resultado de disparos de armas de fuego o del uso de armas no letales por parte de funcionarios que ejercen tareas de aplicación de la ley”.

<p>Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012.</p>	<p>Definición: “Se entiende por “reunión” la congregación intencional y temporal de personas en un espacio privado o público con un propósito concreto. Por lo tanto, el concepto abarca manifestaciones, asambleas en el interior de locales, huelgas, procesiones, concentraciones, e incluso sentadas. Las reuniones desempeñan un papel muy dinámico en la movilización de la población y la formulación de sus reclamaciones y aspiraciones, pues facilitan la celebración de eventos y, lo que es más importante, ejercen influencia en la política pública de los Estados”.</p> <p>“El Relator Especial considera que el ejercicio de las libertades fundamentales no debe supeditarse a la obtención de una autorización previa de las autoridades”.</p> <p>“La falta de notificación previa de los organizadores a las autoridades no debe motivar la disolución automática de la reunión (como en Austria, por ejemplo), ni la imposición a sus organizadores de sanciones penales o administrativas consistentes en el pago de multas o la privación de libertad”.</p> <p>“Debe establecerse de manera clara y explícita, y mediante legislación, una presunción favorable a la celebración de reuniones pacíficas”.</p> <p>“En caso de que no se autorice o se limite la celebración de una reunión, debe proporcionarse por escrito y en tiempo debido una explicación pormenorizada de esa decisión, que podrá recurrirse ante un tribunal independiente e imparcial”.</p> <p>“Los Estados deben asegurar la protección de las personas que realizan una labor de vigilancia y denuncian violaciones y abusos cometidos en el contexto de reuniones pacíficas”.</p>
--	---

v. IMPACTO FISCAL.

Es preciso recordar que el Congreso de la República tiene la posibilidad de incluir en el trámite legislativo órdenes o disposiciones que impliquen ciertos costos o gastos, sin que ello signifique adición o modificación del Presupuesto General de la Nación. Ello bajo el entendido de que está en cabeza del Gobierno decidir si se incluyen o no en el presupuesto anual las apropiaciones requeridas para materializar el deseo del legislativo.

La Corte Constitucional lo expresó en Sentencia C-508 de 2008, en los siguientes términos:

“El Congreso tiene la facultad de promover motu proprio proyectos de ley que decreten gastos, sin que ello implique adicionar o modificar el presupuesto, por cuanto esas leyes solamente constituyen el título para que luego el Gobierno decida si incluye o no las

apropiaciones respectivas en el proyecto de ley anual de presupuesto que se somete a consideración del Congreso. Lo que no puede es consagrar un mandato para la inclusión de un gasto, es decir, establecer una orden de imperativo cumplimiento. Por su parte, está vedado al Gobierno hacer gastos que no hayan sido decretados por el Congreso e incluidos previamente en una ley. En otras palabras, el Congreso tiene la facultad de decretar gastos públicos, pero su incorporación en el presupuesto queda sujeta a una suerte de voluntad del Gobierno, en la medida en que tiene la facultad de proponer o no su inclusión en la ley”.

En este orden de ideas se tiene que el presente proyecto de ley no vulnera la Constitución ni la ley, en cuanto su intención no es conminar u ordenar de manera imperativa un gasto, sino autorizar al Gobierno nacional a que en virtud del ejercicio de sus funciones, propias de la rama ejecutiva, pueda desarrollar debidamente las disposiciones derivadas del presente proyecto de ley.

vi. POTENCIALES CONFLICTOS DE INTERÉS

Según lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019 que modificó el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 “*el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.*

Por lo cual, en cumplimiento de lo dispuesto en el marco normativo citado, me permito señalar que en el trámite de este proyecto podrían presentarse conflictos de interés moral por parte de aquellos congresistas que por razones de conciencia no quieran participar en la discusión y votación del presente proyecto. De igual forma podrían incurrir en conflicto de interés los congresistas cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil que puedan obtener beneficios directos o actuales del presente proyecto.

vii. CONCLUSIONES.

El recorrido hecho hasta acá permite concluir que si combinamos la situación política que vive el proceso de implementación, con la tradición restrictiva que ha guiado tanto la definición como la aplicación de la regulación del ejercicio del derecho a reunirse y manifestarse públicamente, así como las oportunidades para a piar la democracia planteadas en el texto acordado en la Habana, se considera pertinente la posibilidad de dar un salto cualitativo hacia una herramienta normativa que reglamente, proteja y brinde garantías para la movilización y la protesta social en Colombia.

En atención a lo expuesto anteriormente, se presenta ante el Congreso de la República el proyecto de ley: “Por medio de la cual se establecen garantías para el ejercicio del derecho

fundamental a la protesta pacífica”, para que sea tramitado y con el apoyo de las y los congresistas, sea discutido y aprobado.