



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Bogotá D.C., 25 de julio de 2022

Doctor

**GREGORIO ELJACH**

**Secretario General**

Senado de la República

Ciudad

**Asunto:** Radicación del proyecto de ley estatutaria “Por medio de la cual se establecen garantías para el ejercicio de la movilización y la protesta social como expresión de la participación ciudadana dentro de la apertura democrática y la construcción de paz y duradera”

Respetado Secretario General:

En cumplimiento de nuestro deber constitucional y legal, y actuando en consecuencia con lo establecido en la Ley 5ª de 1992, en nuestra calidad de Congresistas de la República, radicamos ante su despacho, para que se inicie el trámite legislativo respectivo, el siguiente proyecto legislativo:

Proyecto de ley estatutaria “Por medio de la cual se establecen garantías para el ejercicio de la movilización y la protesta social como expresión de la participación ciudadana dentro de la apertura democrática y la construcción de paz y duradera”

De los honorables congresistas,



 <b>JULIÁN GALLO CUBILLOS</b> Senador de la República	 <b>SANDRA RAMIREZ</b> Senadora de la República
 <b>PABLO CATATUMBO</b> Senador de la República	 <b>CARLOS ALBERTO CARREÑO</b> Representante a la Cámara
 <b>LUIS ALBERTO ALBÁN</b> Representante a la Cámara	 <b>JAIRO REINALDO CALA</b> Representante a la Cámara
 <b>OMAR DE JESÚS RESTREPO</b> Representante a la Cámara	 <b>IMELDA DAZA COTÉS</b> Senadora de la República Partido Comunes
 <b>PEDRO BARACUTADO</b> Representante a la Cámara Partido Comunes	 <b>GERMÁN GÓMEZ</b> Representante a la Cámara Partido Comunes

## PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA N° \_\_\_\_ DE 2022

*“Por medio de la cual se establecen garantías para el ejercicio de la movilización y la protesta social como expresión de la participación ciudadana dentro de la apertura democrática y la construcción de paz y duradera”*

### EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

#### DECRETA:

**Artículo 1. Movilización y Protesta Social:** Se trata del derecho que asiste a los ciudadanos, movimientos y organizaciones sociales para expresarse de forma espontánea u organizada frente a situaciones que afecten el interés colectivo o asuntos de interés público, o con el fin de reivindicar el reconocimiento, cumplimiento o ampliación de un derecho. Expresa exigencias colectivas y posibilita el goce efectivo del derecho a la vida digna, la ampliación de la democracia, el pluralismo y la participación política. Constituye, a su vez, un atributo del derecho a la participación ciudadana, así como de los derechos a la libertad de expresión, de reunión, de libre circulación, de libertad de conciencia y de oposición, y por lo tanto goza de protección constitucional. Los medios a través de los cuales se expresa son diversos y es deber del Estado garantizar su ejercicio, tramitación y resolución pacífica.

**Artículo 2. Garantías para el ejercicio del derecho a la movilización y la protesta.** Con el fin de garantizar el ejercicio del derecho a la protesta y la movilización,

- a. 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. Los funcionarios públicos que desatendieran esta premisa estarán sujetos a las sanciones disciplinarias a que haya lugar.
- b. El Estado garantizará el acompañamiento permanente de la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación 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.

- c. 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.
- d. Los protocolos y manuales de intervención de la fuerza pública durante jornadas de movilización o protesta social seguirán pautas de actuación basadas en la convivencia pacífica, el respeto a los derechos humanos, protocolos y convenios internacionales, asegurando con ello la vida, la integridad física y la libertad de las personas que ejercen el derecho a la protesta y la movilización social, prohibiendo el porte y el uso de armas letales, incluidas las armas de letalidad reducida para el acompañamiento o intervención de la protesta y movilización social. El uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional debe ser considerado siempre el último recurso en la intervención de las movilizaciones y protestas, y, en todo caso sólo podrá recurrirse a ella cuando se presente una afectación del derecho a la vida. Los criterios para su intervención serán regulados por la Defensoría del Pueblo.
- e. La Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y las personerías municipales, de manera conjunta y dialogada con las organizaciones y movimientos sociales, presentarán mecanismos y protocolos para minimizar las afectaciones que se puedan producir con las protestas ante la Comisión Nacional de Garantías para el ejercicio del derecho a la protesta y la movilización social de que trata el Artículo 4 de la presente ley, para su revisión y aprobación. En caso de tensión de derechos, la Comisión Nacional de Garantías para el ejercicio del derecho a la protesta y la movilización social y las comisiones departamentales, distritales o municipales evaluarán alternativas o planes de acción para minimizar la afectación de derechos fundamentales generada por la protesta social.
- f. El Estado y sus instituciones reconocerán y facilitarán mecanismos de acompañamiento y supervisión de la actuación de la fuerza pública durante jornadas de protesta y movilización social.
- g. La Procuraduría General de la Nación conformará una unidad especial para investigar y sancionar con celeridad e imparcialidad a funcionarios públicos responsables de conductas que afecten el derecho a la protesta y la movilización social.
- h. La Fiscalía General de la Nación conformará una unidad especial para investigar y actuar con celeridad e imparcialidad frente a funcionarios públicos responsables de conductas que afecten el derecho a la protesta y la movilización social.
- i. La intervención estatal para la protección de la movilización y la protesta, y la preservación de derechos de terceros en desarrollo de las anteriores, solo podrá

realizarse mediante Programas de Gestores de Convivencia que acompañen las movilizaciones y viabilicen la interlocución con las instancias pertinentes del Estado y los particulares. Se prohíbe la presencia de las fuerzas militares en el desarrollo de acciones de protesta o, movilización social.

**Artículo 3. Protección y fuero especial para los manifestantes e integrantes de la movilización.** Los convocantes de movilizaciones y protestas no pueden ser responsables del conjunto de los hechos que ocurran en su desarrollo tan sólo por el hecho de ser convocantes u organizadores de las mismas.

**Artículo 4. Comisión Nacional de Garantías para el ejercicio del derecho a la protesta y la movilización social.** Se conformará una comisión nacional, y una por cada departamento, de garantías para el ejercicio del derecho a la protesta y movilización social 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 5. Composición de las comisiones de garantías para el ejercicio del derecho a la protesta y movilización social.** La Comisión Nacional de garantías para el ejercicio del derecho a la protesta y movilización social estará conformada de la siguiente forma:

- 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. Un (1) delegado de los partidos en oposición.
- g. Tres (3) delegados de organizaciones y movimientos sociales.
- h. Tres (3) delegados de organizaciones sindicales.
- i. Tres (3) delegados de organizaciones defensoras de derechos humanos.

Las Comisiones departamentales o distritales de garantías para el ejercicio del derecho a la protesta y movilización social 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 Departamental del Pueblo o quien delegue.
- e. Procurador departamental o quien delegue.
- f. Un (1) delegado de los partidos en oposición.
- g. Tres (3) delegados de organizaciones y movimientos sociales.
- h. Tres (3) delegados de organizaciones sindicales
- i. Tres (3) delegados 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 movilización y la protesta.

**Parágrafo 2.** Las organizaciones o movimientos sociales podrán citar a la realización de reunión de la comisión y los funcionarios públicos que desatienden la convocatoria incurrirán en falta grave.

**Artículo 6. Funciones de las Comisiones de garantías para el ejercicio del derecho a la protesta y movilización social.**

- 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. Establecer medidas 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, derogar y ajustar 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 7 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.

**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 Mesas.

Parágrafo 2. La Comisión Nacional de Garantías establecerá un mecanismo para que los ciudadanos y ciudadanas participen en el proceso de implementación del Acuerdo Final de Paz puedan concurrir e incidir en el ejercicio de las funciones consagradas en los numerales a, b y e del presente artículo.

**Artículo 7. Comisiones de verificación e intervención de la sociedad civil para el ejercicio de la protesta y la movilización social.** 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 8. Garantías para el ejercicio de la libertad de información.** Los organizadores 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 bajo 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 9. Sistema Unificado de Información Sobre Procedimientos Policiales.** El Estado implementará un Sistema Unificado de Información que actualizará en tiempo real los procedimientos y/o resultados policiales efectuados durante el desarrollo de movilizaciones y/o protestas sociales.

**Parágrafo 1.** En caso de presentarse detención de ciudadanos en ejercicio de su derecho a la protesta o la movilización social, las autoridades policiales deberán actualizar el Sistema

Unificado de Información de forma inmediata tras la detención, resaltando la información relacionada con el nombre de la persona detenida, los motivos de su detención, la hora y duración de la misma, así como la ubicación y/o traslados efectuados. La Ley reglamentará las sanciones administrativas o disciplinarias para los funcionarios policiales que desacaten la presente normativa.

**Parágrafo 2.** La Comisión Nacional de Garantías, así como las Comisiones Departamentales o Distritales y la Defensoría del Pueblo tendrán acceso irrestricto en tiempo y lugar a la información que se actualiza en este Sistema.

**Artículo 10. Protección del ejercicio del derecho a la protesta y la movilización frente a señalamientos infundados.** Con el fin de amparar el ejercicio del derecho a la movilización y la protesta, 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 a la protesta y la movilización.

**Parágrafo 1.** La ley reglamentará las sanciones administrativas o disciplinarias para quienes incurran en estas conductas.

**Artículo 11. 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.

**Parágrafo 1.** La ley reglamentará las sanciones administrativas o disciplinarias para los funcionarios públicos que incumplan con esta función.

**Artículo 12 Naturaleza de las actas y compromisos celebradas entre las autoridades públicas y las comunidades y organizaciones.** Las actas y compromisos celebrados entre el Gobierno Nacional o cualquier autoridad pública con las comunidades u organizaciones en el marco de una movilización social serán elevados como actos administrativos.

**Artículo 13. Subcomisión especial de seguimiento a las actividades militares.** En un plazo no mayor a 1 mes después de aprobada la presente Ley se creará por medio de decreto una



Subcomisión perteneciente a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad que elaborará recomendaciones con el fin de establecer parámetros de DDHH y DIH para la actuación de la fuerza pública. Esta subcomisión deberá realizar supervisión de las actividades militares, verificando que sean acordes con el DIH y DDHH. Con acceso a la información que se requiera respetando la reserva que recaiga sobre esta.

**Artículo 14. Medidas adicionales para garantizar el ejercicio de la movilización y la protesta.** El Estado y todos los funcionarios públicos involucrados en la atención de una movilización y protesta garantizarán su libre ejercicio a través de, entre otras:

- a) No hacer uso arbitrario del sistema penal, la política criminal y otras normativas como mecanismos de represión de las movilizaciones y protestas sociales.
- b) Garantizar el ejercicio de la protesta sin la exigencia de autorización previa; por tanto, eliminando todos los trámites administrativos para su ejercicio y definiendo autoridades civiles y no militares como competentes para garantizar este derecho. Las fuerzas armadas no actuarán en espacios de protesta social. Se deberá restringir la interpretación del artículo 170 del Código De Policía, de tal manera que la Asistencia Militar de que trata no pueda ser esgrimida para el control o tratamiento de movilizaciones o protestas sociales cuyo desarrollo no ponga en grave riesgo la vida de los ciudadanos/as.
- c) Prohibir el empadronamiento, el registro y otras acciones que generan riesgo e intimidaciones en el marco de las movilizaciones y protestas.

**Artículo 15. Movilización y Protesta Social para fortalecer la Democracia.**

En ningún caso podrá apelarse al derecho a la protesta y la movilización ciudadana para manifestar expresiones que promuevan la discriminación o la violencia por razones políticas, religiosas étnicas, raciales o de género. Hacerlo constituirá un agravante de la conducta punible a que haya lugar según la normatividad y el código penal vigente.

**Artículo 16. Mecanismos de protección especial durante movilizaciones y protestas sociales.** Tan pronto se surta el registro de un comité promotor de una movilización o protesta ciudadana se procederá a la realización del respectivo análisis de riesgo para la toma de medidas de protección correspondientes y acordes con el Sistema de Seguridad para el Ejercicio de la Política creado a través del Decreto Ley 895 de 2017 Las medidas deberán responder al enfoque de género y diferencial de acuerdo al caso específico.

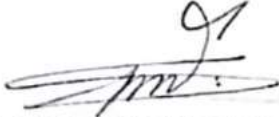

**Artículo 17.** La presente Ley deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en particular los artículos 10, 15, 44, y 45, 53, 54, 56 de la Ley 1453 de 2011.

La presente Ley Estatutaria rige a partir de su promulgación.

De los honorables congresistas,

 <p>JULIÁN GALLO CUBILLOS Senador de la República</p>	 <p>SANDRA RAMIREZ Senadora de la República</p>
 <p>PABLO CATATUMBO Senador de la República</p>	 <p>CARLOS ALBERTO CARREÑO Representante a la Cámara</p>
 <p>LUIS ALBERTO ALBÁN Representante a la Cámara</p>	 <p>JAIRO REINALDO CALA Representante a la Cámara</p>
 <p>OMAR DE JESÚS RESTREPO Representante a la Cámara</p>	 <p>IMELDA DAZA COTÉS Senadora de la República Partido Comunes</p>



 <p><b>PEDRO BARACUTADO</b> Representante a la Cámara Partido Comunes</p>	 <p><b>GERMÁN GÓMEZ</b> Representante a la Cámara Partido Comunes</p>
--	---

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley es el resultado del trabajo colectivo desarrollado por el Centro de Pensamiento y dialogo político (CEDIPO) y la Comisión de Diálogo organizaciones sociales, en el marco de la implementación normativa del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

El Acuerdo Final de la Habana 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 base en los 8 criterios que este mismo apartado del acuerdo menciona, y los demás que se acuerden en el marco de una comisión especial.

Cuando se revisa este compromiso adquirido y se da una mirada al cuerpo normativo que hoy rige los elementos relacionados con 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 del derecho a la protesta y la movilización social.

Por otro lado, 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 y la Policía sufrió un proceso de militarización, contrariando incluso la misionalidad establecida en la misma constitución cuando ésta anota que la misión de la fuerza pública está referida al cumplimiento de tareas esenciales del Estado como son “(...) defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial (...)”<sup>1</sup> En otras palabras, “la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y el orden constitucional”<sup>2</sup>

Por razones como las esbozadas anteriormente se hace imprescindible avanzar en la aprobación de una Ley Estatutaria que avance en la consolidación de garantías efectivas para el goce del derecho a la protesta y la movilización social de tal manera que el Estado se vea en la obligación a protegerla y garantizarla como una herramienta para el fortalecimiento de la democracia y la apertura política.

A continuación, se abordará 4 grandes bloques referidos a las condiciones que configuran la situación actual de Colombia en materia de garantías para la movilización y la protesta. En primer lugar, se abordará una breve revisión sobre la debilidad normativa que caracteriza el ejercicio de la Protesta y la movilización Social en Colombia; en segundo lugar se revisará los procedimientos que regulan la actuación de Policía y 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 en Colombia a partir de las últimas 2 décadas; en cuarto lugar, se mencionará el Marco Normativo Internacional que

---

<sup>1</sup> Art. 2 Constitución Política citado en <http://www.scielo.org.co/pdf/prole/v20n39/v20n39a10.pdf> .

<sup>2</sup> Art. 217. Constitución Política. Además, “La misión de las fuerzas militares se armoniza y pondera con el sentido y alcance que le ha dado la propia Constitución en varias de sus normas y el intérprete constitucional en sus providencias. Así por ejemplo, la defensa de la soberanía deberá entenderse, por lo menos, a la luz de los artículos 3, 9 y 103 superiores; la defensa de la independencia, en el sentido de los artículos 9, 95.3 y 189 de la Carta. La defensa de la integridad del territorio nacional en consonancia con los artículos constitucionales 24, 63, 72, 96, 101, 102, 150.4, 150.18, 196, 286, 300, 321, 322 y 329.” <http://www.scielo.org.co/pdf/prole/v20n39/v20n39a10.pdf>

regula el tratamiento a la protesta y la movilización; en cuarto lugar se anotará la ausencia de una verdadera infraestructura institucional que permita el goce del Derecho; por último, se revisará la normatividad emitida por el Sistema Universal de DDHH y el Sistema Interamericano de DDHH, así como las recomendaciones emitidas en el marco de estos dos Sistemas.

### **La Protesta Social: Derecho Constitucional con pocas Garantías**

Pese a que la Carta Política redactada por Asamblea Nacional Constituyente significó un avance importante frente a la Constitución del 86, pues limitó las condiciones bajo las cuales se podían declarar los estados de excepción y reconoció en su artículo 37 el derecho fundamental del pueblo a reunirse pública y pacíficamente y en su artículo 20 el derecho a la libertad de expresión<sup>3</sup>, tuvo entre sus grandes fracasos no acabar con la tradición restrictiva y criminalizadora de la protesta social que se venía configurando 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 nivel constitucional a las autoridades para *“disolver toda reunión que degenera 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 en la sentencia C 024/94 menciona 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”*<sup>4</sup>. 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. 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*

---

<sup>3</sup> La Ley 137 de 1994 “Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia” en su artículo 44 señala que “El Gobierno no podrá tipificar como delito los actos legítimos de protesta social”.

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sentencia C 024 de 1994, MS Alejandro Martínez Caballero

*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 los ciudadanos. 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 públicas 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<sup>5</sup>.

Actualmente, la norma que mayor riesgo implica para el ejercicio de la protesta social es el Código Penal (Ley 599 del 2000). En su artículo 469 dicha ley define la asonada como un delito contra el régimen constitucional y legal. Tal y como lo menciona Uprimny<sup>6</sup>, la no existencia de pautas concretas para interpretar este delito permite que el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional se haga de manera indiscriminada. Posteriormente, la Ley 1453 de 2011, *Por medio de la cual se reforma el Código Penal...*, establece una serie de delitos que terminan criminalizando directa e indirectamente el ejercicio de la protesta: Lanzamiento de sustancias u objetos “peligrosos” (Artículo 10), perturbación de actos oficiales (Artículo 15), obstrucción de vías públicas (Artículo 44), y perturbación del transporte público (Artículo 45)<sup>7</sup>.

Recientemente, continuando con la tradición restrictiva del ejercicio de la protesta social, el nuevo Código de Policía, 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

---

<sup>5</sup> Al respecto,, la Corte Constitucional lo único que menciona es que *“será tarea de los jueces estudiar las limitaciones constitucionalmente aceptables, mediante la creación de fórmulas de equilibrio que permitan conciliar el libre ejercicio del derecho y el orden público, así como armonizar los conflictos del derecho de reunión y manifestación de ciertas personas con el ejercicio de los derechos fundamentales de los demás.* Sentencia T456 de 1992, MP. Jaime Sanín Greiffenstein y Eduardo Cifuentes Muñoz

<sup>6</sup> UPRIMNY, Rodrigo & SÁNCHEZ, Luz. Ob.cit

<sup>7</sup> La Corte Constitucional declaró exequibilidad de los artículos 44 y 45 de la Ley 1453 de 2011 argumentando que la norma no viola el principio de estricta legalidad, pues la Constitución habilita al legislador a determinar los casos en los que se puede limitar el derecho a reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Además señala que *“sólo la protesta social pacífica goza de protección constitucional. Las manifestaciones violentas no están protegidas ni siquiera prima facie por la Constitución. Y los artículos 44 y 45 (parcial) de la Ley 1453 de 2011 tienen esa orientación”*. Sentencia C742 de 2012, MP. María Victoria Calle Correa.

por ley ordinaria<sup>8</sup>. En la misma sentencia la Corte le otorgó un plazo de 2 años al Congreso para que en ejercicio de sus competencias constitucionales expida la norma correspondiente.

En este apartado se ha presentado una síntesis del estado actual de la protesta social en la normas colombianas. Como se puede observar tanto la Corte Constitucional como el Poder Legislativo, a pesar de los avances de la Constitución del 1991, en el fondo han continuado con la tradición restrictiva del ejercicio del derecho a la protesta que ha caracterizado la acción del Estado desde mediados del siglo pasado. Para el constitucionalista Rodrigo Uprimny<sup>9</sup> esto se debe a la ambigüedad, tanto en la definición como en la aplicación, de los tipos penales relacionados con el ejercicio del derecho a reunirse y manifestarse públicamente. En este punto resulta claro que la implementación del punto 2.2.2 del Acuerdo final se enfrenta a varias limitaciones de orden político-jurídicas que pueden llevar a una implementación limitada de las garantías allí consignadas.

### 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<sup>10</sup>. 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

---

<sup>8</sup> Vale la pena mencionar que la Corte no declaró inexecutable el numeral 9 del artículo 103 del Código de Policía que prohíbe las aglomeraciones de público en las áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas

<sup>9</sup> UPRIMNY, Rodrigo & SÁNCHEZ, Luz. Ob.cit

<sup>10</sup> En el año 2016 el ESMAD ya sumaba 3600 efectivos en sus filas. Fuente: <http://www.semana.com/nacion/articulo/esmad-cuestionado-por-abuso-de-autoridad/482972>

tal razón “no se puede considerar el derecho de reunión y manifestación como sinónimo de desorden público para restringirlo per se”<sup>11</sup>.

Resulta llamativo que dentro del articulado de las dos resoluciones se citan 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<sup>12</sup>, 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<sup>13</sup>. No obstante el pico más alto desde 1975 fue alcanzado el año 2013 con un total de 1027 protestas<sup>14</sup>. 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<sup>15</sup>.

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.

---

<sup>11</sup> Corte Constitucional, Sentencia T456 de 1992, MP. Jaime Sanín Greiffenstein y Eduardo Cifuentes Muñoz

<sup>12</sup> Archila, M. (2003). *Colombia 1975-2000: De Crisis en Crisis*. ARCHILA, M. et al. (2003) *25 años de luchas sociales en Colombia. 1975-2000*. Bogotá: CINEP, pp. 11-44

<sup>13</sup> CINEP (2009). *La Protesta social 2002-2008. En cuestión las políticas públicas de Uribe Vélez*. Bogotá (Informe Especial). Disponible en línea: [https://issuu.com/cinepppp/docs/la\\_protesta\\_social\\_2002-2008\\_junio\\_2009/5](https://issuu.com/cinepppp/docs/la_protesta_social_2002-2008_junio_2009/5)

<sup>14</sup> CINEP (2014). *Luchas sociales en Colombia 2013 (Informe Especial)*. Bogotá: CINEP. Disponible en línea: [http://comosoc.org/IMG/pdf/informe\\_especial\\_cinep\\_protestas\\_2013.pdf](http://comosoc.org/IMG/pdf/informe_especial_cinep_protestas_2013.pdf)

<sup>15</sup> CRUZ, Edwin (2014). *Dignidad en movimiento. El ascenso de la movilización social en Colombia (2010-2014)*. CONFLUENZE Vol. 6, No. 2, 2014, pp. 241-275, ISSN 2036-0967, Dipartimento di Lingue, Letterature e Culture Moderne, Università di Bologna



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)<sup>16</sup> 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<sup>17</sup>. Para ese mismo período, la Defensoría del Pueblo<sup>18</sup> 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<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> MOVICE (2013). Brutalidad policial y legal para frenar la movilización social en Colombia. Nota de prensa (15 Diciembre). Bogotá. Disponible en línea: [http://www.movimientodevictimas.org/versionantigua/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=3555:brutalidad-policial-y-legal-para-frenar-la-movilización-social-en-colombia&Itemid=337](http://www.movimientodevictimas.org/versionantigua/index.php?option=com_k2&view=item&id=3555:brutalidad-policial-y-legal-para-frenar-la-movilización-social-en-colombia&Itemid=337).

<sup>17</sup> PLATAFORMA COLOMBIANA DE DERECHOS HUMANOS, DEMOCRACIA Y DESARROLLO (2016). Intervención en Audiencia Pública Proyecto de Ley "Por medio de la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia" (Mayo 23). Bogotá. Disponible en línea: [https://www.colectivodeabogados.org/IMG/pdf/intervencion\\_comision\\_primera\\_-\\_codigo\\_nacional\\_de\\_policia\\_230516.pdf](https://www.colectivodeabogados.org/IMG/pdf/intervencion_comision_primera_-_codigo_nacional_de_policia_230516.pdf).

<sup>18</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2013). Vigésimo primer Informe Administrativo y Financiero del Defensor del Pueblo al Congreso de la República (Primera Parte) Enero-diciembre 2013. Disponible en línea: <http://www.defensoria.gov.co/es/public/contenido/2211/Informes-al-congreso.htm>.

<sup>19</sup> Caracol Radio, 04/08/2016, "En 2016 van 682 víctimas de agresiones del ESMAD: Alirio Uribe". Disponible en: [http://caracol.com.co/radio/2016/08/04/nacional/1470339323\\_611795.html](http://caracol.com.co/radio/2016/08/04/nacional/1470339323_611795.html)

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<sup>20</sup>, cuyos miembros han estado involucrados en varios hechos que hoy son materia de investigación por parte de la CIDH.

Sumado a todo ello, el reciente estallido social, dio cuenta de múltiples vulneraciones a los derechos humanos por parte de la fuerza pública, tal como lo señala el informe presentado por la Comisión Interamericana de derechos humanos, en el que se destaca entre otras cosas:

*En el marco de la visita de trabajo, la Comisión Interamericana recibió información sobre graves violaciones a los derechos humanos y distintos obstáculos para garantizar la protesta social. De igual manera, observó el impacto que la polarización y la estigmatización tienen sobre los derechos humanos de las personas manifestantes. Como principales preocupaciones identificó: el uso desproporcionado de la fuerza; la violencia basada en género en el marco de la protesta; la violencia étnico-racial en el marco de la protesta; la violencia contra periodistas y contra misiones médicas; irregularidades en los 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.<sup>21</sup>*

De igual, el informe realiza un énfasis especial en la necesidad de garantizar el derecho a la protesta, resaltando el papel de los Estados en términos de esas garantías, mostrando

---

<sup>20</sup> Según el Ministerio de Defensa Nacional, entre 2003 y 2013 el Estado gastó 95.382.032.961 de pesos en mantenimiento de vehículos, adquisición de vehículos y elementos de dotación para el ESMAD. Fuente: Rozo, W. (2013). Esmad, arma letal. Cien Días 80, 39-43.

<sup>21</sup> [https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ObservacionesVisita\\_cidh\\_Colombia\\_spA.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ObservacionesVisita_cidh_Colombia_spA.pdf)

su preocupación por los 1.106 civiles y 1.253 policías que resultaron lesionados y que pudieron documentar.

### **¿Arquitectura Institucional para la protección o 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 que se enunciaba arriba, 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, deróge 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.

### **El Sistema Universal de Derechos Humanos 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
------	-----------



<p>Derecho a la protesta</p>	<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><b>Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley - Naciones Unidas-</b>: 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><b>Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer cumplir la Ley -Naciones Unidas:</b> 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 plantearán 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>
<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:</p>	<p>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”.</p> <p>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”</p> <p>“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</p> <p>“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.</p> <p>“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”</p> <p>“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>
<p>Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión</p>	<p>Definición: “Se entiende por “reunión” la congregación intencional y temporal de personas en un espacio privado o público con un</p>



pacífica y de asociación, Maina Kiai,  
A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012.

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 “El Relator Especial considera que el ejercicio de las libertades fundamentales no debe supeditarse a la obtención de una autorización previa de las autoridades”

“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”

“Debe establecerse de manera clara y explícita, y mediante legislación, una presunción favorable a la celebración de reuniones pacíficas”.

“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”

“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”.

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 aplicar 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.



## Contenido del Proyecto de Ley Estatutaria

El presente Proyecto de Ley Estatutaria contiene 17 artículos en total que, entre otras:

- 1) Ofrecen una definición de Protesta y Movilización Social que amplía el marco de garantías para su ejercicio, promoviendo la consolidación de una sociedad más participativa que se robustece a través de la apertura democrática y el fortalecimiento de los derechos relacionados con la participación ciudadana.
- 2) Comprometen al Estado con la obligación de atender las demandas y acuerdos alcanzados en el marco de las movilizaciones y protestas sociales en tanto los eleva, a estos últimos, a la categoría de Actos Administrativos.
- 3) Establecen parámetros para el tratamiento de la protesta y la movilización social, garantizando que la respuesta del Estado priorice el tratamiento pacífico y el diálogo.

Ordena para ello la creación de protocolos que delimiten la respuesta de las instituciones ante situaciones de Protesta y Movilización y abre la puerta para revisar las diferentes normativas contrarias al ejercicio del derecho a la protesta y la movilización.

4) Crean las Comisiones Nacionales, Departamentales y/o Distritales de Garantías para la Protesta y la Movilización social, así como las Comisiones de verificación e intervención de la sociedad civil para el ejercicio de la protesta y la movilización social. Ellas tienen entre sus funciones: velar porque el Estado cumpla la presente Ley, hacer seguimiento a las violaciones a DDHH y DIH en el marco de protestas y movilizaciones, revisar las normas vigentes que sean propuestas a las garantías contenidas en la presente Ley.

5) Deroga los artículos 10, 15, 44, 45, 53, 54 y 56 de la ley 1453 de 2011.

## DECLARACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

Conforme al artículo 3 de la ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la ley 5 de 1992, en el que se estableció que el autor del proyecto y el ponente presentarán en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, se considera que el presente proyecto de ley, en principio, no genera conflictos de interés en atención a que se no genera un beneficio particular, actual y directo a los congresistas, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Ley 2003 de 19 de noviembre de 2019; sino que, por el contrario, se trata de una modificación de normas de carácter general.



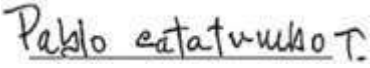

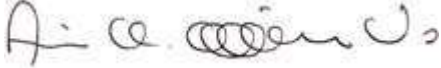

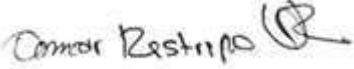

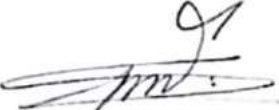

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado *“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”*<sup>22</sup>

De los honorables congresistas,

---

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 10 de noviembre de 2009, radicación número: PI. 01180-00 (C. P. Martha Teresa Briceño de Valencia).



 <b>JULIÁN GALLO CUBILLOS</b> Senador de la República	 <b>SANDRA RAMIREZ</b> Senadora de la República
 <b>PABLO CATATUMBO</b> Senador de la República	 <b>CARLOS ALBERTO CARREÑO</b> Representante a la Cámara
 <b>LUIS ALBERTO ALBÁN</b> Representante a la Cámara	 <b>JAIRO REINALDO CALA</b> Representante a la Cámara
 <b>OMAR DE JESÚS RESTREPO</b> Representante a la Cámara	 <b>IMELDA DAZA COTÉS</b> Senadora de la República Partido Comunes
 <b>PEDRO BARACUTADO</b> Representante a la Cámara Partido Comunes	 <b>GERMÁN GÓMEZ</b> Representante a la Cámara Partido Comunes



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

---