



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 608

Bogotá, D. C., viernes, 5 de julio de 2019

EDICIÓN DE 34 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# CÁMARA DE REPRESENTANTES

## ACTAS DE COMISIÓN

### COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE AUDIENCIA PÚBLICA DE 2019

(mayo 2)

**Tema: Proyecto de ley número 281 de 2018**  
*Cámara, por medio de la cual se toman medidas para garantizar la protesta pacífica y se crean tipos penales.*

Autores: honorables Representantes Víctor Manuel Ortiz Joya, Ángel María Gaitán Pulido, Elizabeth Jay-Pang Díaz, Henry Fernando Correal Herrera y otros.

Ponentes: honorables Representantes Andrés David Calle Aguas –C–, Óscar Leonardo Villamizar Meneses –C–, Juan Carlos Rivera Peña, John Jairo Hoyos García, Inti Raúl Asprilla Reyes, Ángela María Robledo Gómez y Luis Alberto Albán Urbano.

**Lugar:** Salón de sesiones de la Comisión Primera “Roberto Camacho Weverberg”.

**Presidente honorable Representante Luis Alberto Albán Urbano:**

Muy buenos días y muchas gracias por la asistencia, estamos en medio de una particularidad por las discusiones en la Cámara, estamos en Sesión Plenaria pero dada la importancia y los tiempos de esta audiencia entonces vamos a avanzar en ella. Por favor Secretaria lea el Orden del Día.

**Secretaria Amparo Yaneth Calderón Perdomo:**

Sí, señor Presidente.

### HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Sesiones ordinarias

Legislatura 2018-2019

### SALÓN DE SESIONES DE LA COMISIÓN PRIMERA

ROBERTO CAMACHO WEVERBERG

### ORDEN DEL DÍA

Jueves dos (2) de mayo de 2019

10:00 a. m.

I

### Lectura de Resolución número 021 (24 de abril de 2019)

II

### Audiencia Pública

**Tema:** Proyecto de ley número 281 de 2018  
*Cámara, por medio de la cual se toman medidas para garantizar la protesta pacífica y se crean tipos penales.*

Autores: honorables Representantes Víctor Manuel Ortiz Joya, Ángel María Gaitán Pulido, Elizabeth Jay-Pang Díaz, Henry Fernando Correal Herrera y otros.

Ponentes: honorables Representantes Andrés David Calle Aguas –C–, Óscar Leonardo Villamizar Meneses –C–, Juan Carlos Rivera Peña, John Jairo Hoyos García, Inti Raúl Asprilla Reyes, Ángela María Robledo Gómez y Luis Alberto Albán Urbano.

Proyecto Publicado: *Gaceta del Congreso* número 1080 de 2018.

Lugar: Salón de sesiones de la Comisión Primera “Roberto Camacho Weverberg”.

Solicitud suscrita por los honorables Representantes Andrés David Calle Aguas, Luis Alberto Albán Urbano y Óscar Leonardo Villamizar.

### III

#### Lo que propongan los honorables Representantes

El Presidente,

*Gabriel Santos García.*

El Vicepresidente,

*Jorge Méndez Hernández.*

La Secretaria,

*Amparo Yaneth Calderón Perdomo.*

La Subsecretaria,

*Dora Sonia Cortés Castillo.*

Ha sido leído el Orden del Día, señor Presidente.

#### Presidente:

Muchas gracias Secretaria, por favor avancemos con el primer punto.

#### Secretaria:

Sí, señor Presidente, lectura de la Resolución número 021 del 24 de abril de 2019.

#### RESOLUCIÓN NÚMERO 022 DE 2019

(abril 24)

*por la cual se convoca a Audiencia Pública.*

La Mesa Directiva de la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes

#### CONSIDERANDO:

- Que la Ley 5ª de 1992, en su artículo 230 establece el procedimiento para convocar a audiencias públicas sobre cualquier proyecto de acto legislativo o de ley.
- Que mediante Proposición número 23 y número 23 - A aprobada en la sesión del día martes 2 de abril del 2019 suscrita por los honorables Representantes Luis Alberto Albán Urbano, Andrés David Calle Aguas y Óscar Leonardo Villamizar, Ponentes del Proyecto de ley del número 281 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se toman medidas para garantizar la protesta pacífica y se crean tipos penales*, han solicitado Audiencia Pública.
- Que la Mesa Directiva de la Comisión considera que es fundamental en el trámite de estas iniciativas conocer la opinión de la ciudadanía en general sobre el proyecto de ley antes citado.
- Que el artículo 230 de la Ley 5ª de 1992, faculta a la Mesa Directiva, para reglamentar lo relacionado con las intervenciones y el procedimiento que asegure la debida atención y oportunidad.

- Que la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia, en relación con las Audiencias Públicas ha manifestado: “(...) las audiencias públicas de participación ciudadana decretadas por los Presidentes de las Cámaras o sus Comisiones Permanentes, dado que el propósito de estas no es el de que los Congresistas deliberen ni decidan sobre algún asunto, sino el de permitir a los particulares interesados expresar sus posiciones y puntos de vista sobre los Proyectos de ley o Acto Legislativo que se estén examinando en la célula legislativa correspondiente; no son, así, sesiones del Congreso o de sus Cámaras, sino audiencias programadas para permitir la intervención de los ciudadanos interesados”.

#### RESUELVE:

Artículo 1º. Convocar a Audiencia Pública para que las personas naturales o jurídicas interesadas, presenten opiniones u observaciones sobre el Proyecto de ley número 281 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se toman medidas para garantizar la protesta pacífica y se crean tipos penales*.

Artículo 2º. La Audiencia Pública se realizará en la ciudad de Bogotá el día jueves 2 de mayo de 2019 a las 10:00 a. m., en el Salón de sesiones “Roberto Camacho Weverberg” de esta Célula Legislativa.

Artículo 3º. Las inscripciones para intervenir en la Audiencia Pública, podrán realizarse telefónica o personalmente en la Secretaría de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, con un día de antelación a la Audiencia.

Artículo 4º. La Mesa Directiva de la Comisión Primera ha delegado la presidencia a la dirección de esta audiencia en el honorable Representante Luis Alberto Albán Urbano en su calidad de ponente.

Artículo 5º. El Presidente de la Comisión de acuerdo a la lista de inscritos fijará el tiempo de intervención de cada participante.

Artículo 6º. La Secretaría de la Comisión, efectuará las diligencias necesarias ante el área administrativa de la Cámara de Representantes, a efecto de que la convocatoria a la Audiencia sea de conocimiento general y en especial de la divulgación de esta Audiencia en el Canal del Congreso.

Artículo 7º. Esta resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

Comuníquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a los veinticuatro (24) días del mes de abril del año dos mil diecinueve (2019).

El Presidente,

*Gabriel Santos García.*

El Vicepresidente,

*Jorge Méndez Hernández.*

Secretaria,

*Amparo Yaneth Calderón Perdomo.*

Señor Presidente, con relación al artículo 6° quiere la Secretaría manifestar a usted y a toda la audiencia, que de acuerdo con los trámites establecidos en el Reglamento del Congreso, la Secretaría ha solicitado a la Dirección Administrativa, al Canal del Congreso y a la Oficina de Prensa que la convocatoria de esta Audiencia se hiciese por el Canal Institucional y se convocara a toda la ciudadanía que quisiera participar.

Hemos verificado y efectivamente el Canal ha convocado a la audiencia pública, de hecho de acuerdo con el libro de inscritos conforme al artículo 230, se han inscrito 13 personas, así que señor Presidente con este informe y asimismo manifestando a usted que la lista de invitados que solicitaron los Ponentes de este proyecto se hicieron como a el Ministro de la Defensa, el señor Guillermo Botero Nieto; a la doctora Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda; al señor General William Ernesto Ruiz Garzón; a los señores de la Comisión Colombiana de Juristas; al Comité Permanente para la Defensa de los Derechos Humanos; y a otras personas que en total 20 invitados que lo solicitaron los citantes a esta audiencia. Así que, señor Presidente, con este informe usted podrá dar inicio formal a la misma cumpliendo todo lo establecido en el Reglamento.

**Presidente:**

Muchas gracias, entonces vamos a dar inicio a las participaciones de los invitados sin antes plantearnos que el desarrollo de ese proyecto tiene un título muy interesante, pero entorno a los compromisos del Estado colombiano en el Acuerdo de Paz, está muy distante frente a lo que es de verdad garantizar la protesta social, hay diferentes opiniones y por eso decidimos los Ponentes acudir a la opinión de ustedes, para enriquecer el debate.

Vamos a trabajar inicialmente con cinco minutos de Ponencia por cada uno de los invitados, yo les solicito que radiquen acá las ponencias que traen por escrito que nos sirven para ampliar, y que las intervenciones nos dediquemos en concreto como a los temas que están planteados en la invitación. ¿Entonces podemos verificar, Secretaria, los invitados que están?

**Secretaria:**

Señor Presidente, hay 7 de los invitados y en el libro de inscritos, de los inscritos hay 2 de las personas que se han inscrito, entonces en ese orden, señor Presidente, usted puede empezar a dar el uso de la palabra, está el delegado del doctor Guillermo Botero Nieto, el Ministro de la Defensa Nacional, el señor Coronel Pablo Antonio Criollo Rey.

**Presidente:**

Perfecto, entonces vamos a empezar por este orden que está aquí, entonces tiene la palabra el delegado del Ministro de la Defensa, el señor

Coronel Pablo Antonio Criollo Rey, Secretario General de la Policía Nacional, reciba nuestros saludos.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al delegado del Ministerio de Defensa, Coronel Pablo Antonio Criollo Rey:**

Un saludo muy especial para la mesa directiva, señor Presidente, a todos los asistentes. Obviamente la posición del Ministerio y de la Dirección General de la Policía es proteger, respetar y garantizar de que ese artículo 37 de la Constitución Política se desarrolle, pero también debemos nosotros actuar en observancia a ese artículo 2° de la misma *Carta Política*, donde impone una obligación a los fines esenciales del Estado, como es proteger los principios, los derechos y los deberes, por tal motivo debo referirme que este artículo 37 se debe ejercer en cumplimiento del artículo 95 de la misma Carta Política, donde nos indica de una forma literal de que hay unos deberes para las personas y que todo ciudadano debe proceder a ejercer sus derechos sin abusar de ellos y respetando los derechos de los demás.

Bajo este marco constitucional, obviamente la Fuerza Pública y la Policía Nacional es respetuosa de esa protesta, pero como lo manifiesta la misma Constitución “Es una manifestación pública y pacífica”, y bajo esas circunstancias debo traer a colación lo que se ha venido garantizando durante el 2019 en el marco del ejercicio de este artículo 37, donde hemos tenido hasta el momento 1286 protestas a nivel nacional, 504 concentraciones, 338 marchas, 236 asambleas; no obstante, tenemos que verificar que dentro de estas actividades la gran mayoría se ha conservado, ese marco constitucional al que he venido refiriendo, pero también hemos tenido algunas afectaciones donde no se ha dado ese cumplimiento, yo obviamente, hemos tenido por ejemplo la afectación a vida de nuestro personal, a donde el 2019 ya tuvimos la muerte de un señor patrullero, hemos tenido varios policías heridos, más de 35, 3 militares, 37 particulares y obviamente esto es lo que no se concibe como lo han dicho en varias ocasiones los organismo de control, de que esta protesta debe conservar ese marco que debe ser pacífica.

Estos derechos, como lo reseñaba anteriormente, obviamente no son absolutos y bajo esa premisa debemos nosotros, que garantizar, por ejemplo, algo que se afecta en una forma puntual que es el “Libre Derecho a la Locomoción”, que también está estipulado en el Artículo 24 de la Carta Política, se han visto afectaciones también a los medios de transporte, a los medios masivos; debemos resaltar un aspecto fundamental en el día de ayer, donde por ejemplo acá en Bogotá se cumplió esta actividad de manifestación pública y pacífica y debemos también decirlo “se cumplió dentro del marco constitucional”. Entonces el llamado que se hace y la puntualización, es que se garantiza, pero se garantiza en el cumplimiento de ese artículo 2° de la Constitución Política, de ese artículo 95, yo



obviamente dentro del mismo marco que reseña la Norma Máxima a donde dice que debe ser pacífica, por lo tanto, bajo esa premisa la Institución y la Fuerza Pública está para garantizar estos derechos y obviamente estamos nosotros para brindar la seguridad, la coordinación y lo que se requiera en el ejercicio dentro de este marco. Gracias, muy amable.

**Presidente:**

Muchas gracias Coronel Pablo Antonio Criollo Rey, que también viene en delegación del Mayor General Óscar Atehortúa Duque, Director General de la Policía Nacional. Damos la Palabra a Esmer Montilla de Fensuagro.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al señor Esmer Montilla Representante de Fensuagro.**

Muy buenos días para toda la audiencia y agradecer la invitación que nos ha, esta importante audiencia, los convocantes a la misma, en nombre de la Federación Sindical Agropecuaria – Fensuagro – traemos una ponencia, que a continuación le daría la palabra a la compañera María del Socorro Pisso para que se permitiera y leer lectura en el marco de esta audiencia.

**Presidente:**

Bueno, entonces, perdón, me repite el nombre. Entonces le damos la palabra a María del Socorro Pisso para que lea el documento.

**La Presidencia Concede el uso de la palabra a la señora María del Socorro Pisso, Representante de Fensuagro:**

Buenos días, bueno la lectura: “Por el derecho legítimo y constitucional a la protesta social en el marco del reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos”, la Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria (Fensuagro) organización nacional y de carácter sindical, en cuyo proceso de organización del campesinado de los trabajadores agrarios constituye una memoria histórica en su lucha a derechos mediante el ejercicio de la protesta social que ha consistido y consiste en organizar pliegos de peticiones a asambleas comunales y deliberativas, huelgas, llegando a acuerdos por medio de la negociaciones como herramienta para resolver las problemáticas más sentidas por las comunidades agrarias en donde el Estado colombiano no ha llegado a resolver.

Una de nuestras más importantes reivindicaciones ha sido el derecho a la tierra, que a la fecha aún continúa sin ser resuelto por demás la concentración de la tierra se profundiza, sumado a ello la Reforma Agraria Integral y Democrática, el derecho a la soberanía alimentaria y el derecho a la pervivencia en los territorios que comunidades campesinas hemos transformado y también conservado, estas demandas en el contexto actual son amenazadas en conjunto con la carencia de derechos sociales, económicos, políticos y

culturales pese a nuestra importante contribución a la economía nacional como productores de materias primas y alimentos, máxime cuando la vida se pone en riesgo.

Aún sigue y continúan siendo el elemento fundamental por el que apelamos permanentemente a nuestro legítimo y constitucional derecho a la protesta social, por como último recurso y agotando la interlocución y el diálogo ante los incumplimientos permanentes de los Gobiernos en turno, así las cosas, la protesta como enfoque rural configuró un escenario de exigencias para garantizar el pleno goce de los derechos y solucionar las situaciones por abandono y omisión estatal, además de la continua impunidad frente el acceso a la justicia y los demás de 300 líderes sociales asesinados, sumado a ello los procesos de judicialización, los desplazamientos generados producto de la continuidad del conflicto social y armado en los territorios.

Este Proyecto de ley número 281 del 2018, *por medio del cual se toman medidas para garantizar la protesta pacífica y se crean tipos penales*, representa la agudización del conflicto social, profundiza el conflicto armado, además de que dilata toda opción de acceso a derechos fundamentales de la Constitución y obstaculiza el reconocimiento de los derechos del campesinado como sujeto de derechos, pues este proyecto genera más trabas que conllevan que la protesta social sea el único mecanismo que permite el Estado Social y que la protesta social ha sido para nosotros el único mecanismo para garantizar, para acceder a derechos sociales, políticos y culturales y donde el Estado entra a funcionar, de esta manera ha sido posible que se garanticen, no que podamos mínimamente acceder a derechos.

En este momento nosotros como organización campesina y de trabajadores de la agroindustria continuamos exigiendo ese reconocimiento de derechos como campesinos y como sujeto de derechos en la vía de que la política que se ha desarrollado no ha permitido que nosotros contemos como sector social importante en la contribución a la economía nacional. Gracias.

**Presidente:**

Bueno, gracias, gracias a ustedes. Seguimos con Juan Sebastián Rodríguez, de la Federación de Estudiantes Universitarios –FEU Colombia–.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al señor Juan Sebastián Rodríguez Representante de la Federación de Estudiantes Universitarios –FEU Colombia–:**

Pues en primera medida saludar el escenario, esto sin duda es un reconocimiento para todas las organizaciones estudiantiles que hacen presencia en el territorio colombiano, para nosotros como una organización que también tiene un equipo de Derechos Humanos es un momento importante poder participar de este escenario de discusión y también hacemos la invitación a que todos nuestros

argumentos de aquí de todos los presentes puedan ser acogidos y puedan ser llevados a una discusión; entendemos que este proyecto, pues tiene un nacimiento, pero también consideramos que es un proyecto sumamente lesivo para la movilización social y popular. Para las organizaciones que nos recogemos dentro del movimiento social, popular y cívico, la manifestación y la movilización han sido y siempre serán nuestra principal herramienta para poder llevar nuestro descontento para poder llevar de manera alegre y llenar las calles de alegría, todos nuestros argumentos y todas nuestras ideas que lastimosamente no han sido escuchadas para construir y seguir construyendo un camino para la nueva Colombia.

Consideramos nosotros que este proyecto en una primera medida restringe el derecho a la protesta, el derecho a la unión, el derecho a la asociación, y la categoría de que no estén autorizadas por una autoridad competente inmediatamente implica que tengamos que tener un permiso para poder salir a protestar, y tenemos que entender que todas estas discusiones no pueden ser traídas de otros escenarios, sino que tienen que ser construidas dentro de nuestro propio contexto. Entender la violencia en Holanda no es lo mismo que entender la violencia en este espacio, en un territorio como el colombiano, que ha sufrido y que ha tenido un diferente constructo de violencia.

Para nosotros es fundamental también reconocer que dentro de los movimientos sociales ha habido intervenciones de la Fuerza Pública que no están autorizadas, y que también nosotros tenemos sumamente heridos y también hemos tenido muertos, sin hablar por estas manifestaciones, más, sin embargo, queríamos también venir acá para traer nuestras ideas, y lo que, si planteábamos en este primer momento, es que también se analice de que forma el Estado colombiano ha intervenido en la movilización social a mal. Hecho meya dentro del Movimiento Estudiantil dentro del Movimiento Juvenil y tenemos, esa es nuestra principal preocupación; nuestra segunda principal preocupación es encontrar para nosotros la exposición de motivos no es más que una unión de retazos que busca legitimar el corte a la protesta social y popular, es para nosotros es nuestra principal herramienta como lo habíamos dicho y queremos presentar que esa ambigüedad en ese retazo de telas, en ese retazo de argumentos no dan vía a una construcción de verdad, a una construcción de un concepto para Colombia.

Creo que esas dos son nuestros principales argumentos, consideramos que el proyecto es sumamente lesivo para nuestra participación política a la cual tampoco no se le han brindado garantías a las cuales también se les persigue, se nos acusa y se nos sigue señalando de actos de los cuales el Movimiento Estudiantil no tiene alguna responsabilidad y mucho menos el movimiento social. Consideramos que para nosotros el escenario principal debe ser el protocolo a la protesta social

que muchas organizaciones construimos en años pasados y que aún a la fecha de hoy no ha sido implementado ni por la Fuerza Pública, ni por el Estado colombiano, esa es nuestra principal invitación y a todo el movimiento social a que siga utilizando la herramienta de la manifestación para llenar de alegría las calles y seguir llevando nuestros argumentos políticos para la construcción de una nueva sociedad, de un nuevo país y de una nueva Colombia. Muchas gracias.

**Presidente:**

Muchas gracias, Juan Sebastián, entonces continuamos con Andrés Aldana de Redhus.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al señor Andrés Felipe Aldana Pardo, Ponente de Redhus:**

Muy buenos días a todos los presentes en este recinto, agradecemos como Red Popular de Derechos Humanos de la ciudad de Bogotá, una organización territorial, dedicada a la promoción y defensa de los Derechos Humanos desde la participación ciudadana y las garantías a la movilización social la posibilidad de participar en este escenario de discusión y pues frente a este proyecto de ley que se viene presentando. Nosotros o bueno, nuestra intervención como organización versa sobre 3 elementos; primero, los elementos presentados en el Proyecto ya están incluidos en varios artículos de la Ley 599 del 2000; segundo, la garantía sobre la promoción, aplicabilidad, efectividad de la Resolución número 1190 del 2018, emitida por el Ministerio del Interior; y un tercer elemento, y es el fortalecimiento de los mecanismos de prevención a partir de la interlocución directa con autoridades y entes del Gobierno, donde las medidas de tipo penal sean la última *ratio* a utilizar en este tipo de situaciones.

Sobre el primer elemento; la situación o los elementos presentados en el proyecto, como ya están en varios artículos de la Ley 599 del 2000; aquí nosotros encontramos como Redhus como Red Popular de Derechos Humanos, que varios de los elementos presentes en este proyecto de ley ya están contenidos en el Título XII, en Capítulo 1° y 2°, allí ya están planteadas penas, ya están planteadas las medidas que se van a utilizar sobre diferentes elementos que viene trabajando el Proyecto de ley número 281 de 2018. Un segundo elemento sobre los elementos presentados, es que vemos, o bueno, observamos que el objeto a lo largo del texto en ningún momento está garantizando políticas de prevención, protección, promoción de los Derechos Humanos en el marco de la protesta social, lo que evidenciamos es que está reforzando la tipificación penal, las medidas contenidas en la Ley 599 del 2000 sin plantear escenarios preventivos, sin plantear posibilidades o la posibilidad de construir escenarios que planteen la interlocución con la ciudadanía y el Estado colombiano en espacios que permitan promover el, bueno, promover y prevenir esta situaciones y

hechos de riesgo que está planteando el proyecto de ley.

Un segundo elemento y es el tema de la garantía para la promoción, aplicabilidad y efectividad de la Resolución número 1190 del 2018 emitida por el Ministerio del Interior, aquí en este punto nosotros resaltamos la Resolución número 1190 del 2018 emitida por el Ministerio del Interior, ya que está planteando una ruta metodológica para adoptar protocolos al respeto y a las garantías a la protesta pacífica, este documento nos va plantear procesos de diálogo y concertación para crear escenarios que promuevan la garantía de los Derechos Humanos de los ciudadanos en ejercicio de la participación política desde la protesta social; aquí vamos a evidenciar que la aplicabilidad y la efectividad de la Resolución número 1190 va a generar a partir de las Instituciones de Control y de Gobierno del Estado colombiano la posibilidad de promover y prever escenarios que permitan prevenir esta situaciones de riesgo de conflicto, que como bien las viene estipulando este proyecto de ley presentado por el Representante a la Cámara, Víctor Manuel Ortiz Joya, a partir de la posibilidad de prevenir estos escenarios desde escenarios que podamos construir desde la sociedad civil, desde las organizaciones de la sociedad civil, la ciudadanía y los diferentes entes de control del Gobierno nacional, del Estado colombiano, podemos mitigar estas situaciones de riesgo que pues, generan violencia directa en las diferentes y en algunas movilizaciones que se han dado en el país.

***¿Qué proponemos? Fortalecer esta resolución y otras propuestas legales*** encaminadas al uso del diálogo y la interlocución con las organizaciones de la sociedad civil, de esta forma permitir la construcción conjunta entre Estado y ciudadanía de escenarios de prevención y promoción de Derechos Humanos para los manifestantes, para quien se esté movilizándose en el marco de prevenir estas situaciones de riesgos. Ya para finalizar, para concluir esta intervención, tenemos tres elementos; primero, enfatizar en la creación y el fortalecimiento de los mecanismos de prevención ante situaciones de riesgo de la protesta social, un escenario que solamente lo vamos a lograr a partir del trabajo mancomunado en políticas desde las instituciones de gobierno, Policía Nacional, Estado colombiano y sus diferentes entes administrativos, las organizaciones de la sociedad civil y por la ciudadanía en general.

Un segundo elemento; y es que reiterar que estas medidas penales ante la protesta social, deben ser la última *ratio* a utilizar por parte del Estado y sus legisladores, esta penalización de la protesta no está planteando garantías para los ciudadanos en el ejercicio de movilización, tampoco plantea mecanismos efectivos que a corto, mediano y largo plazo pongan fin a los actos y situaciones que ocasionan estos riesgos ante los derechos para los manifestantes y la ciudadanía en general. Y un tercer elemento, y es que como

Red Popular de Derechos Humanos de la ciudad de Bogotá, abocamos por la promoción y legislación de herramientas e instrumentos que permitan la creación de estos espacios de diálogo, la concertación, la interlocución desde las diferentes organizaciones y el Estado colombiano, todo ello encaminado en la posibilidad de que construyamos políticas para promover, prevenir y proteger los derechos en la protesta social más allá de medidas punitivas, más allá de medidas legales, que nos permitan a partir de escenarios de prevención concertar espacio con las diferentes instituciones del Estado para posibilitar un buen ejercicio de la protesta social y prevenir estas situaciones o hechos de riesgo. Muchísimas gracias por la intervención, agradecemos este espacio desde la Red Popular de Derechos Humanos.

**Presidente:**

Muchas gracias, Andrés Aldana, le damos la palabra a Cristian Delgado de Marcha Patriótica.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al señor Cristian Raúl Delgado, delegado de Marcha Patriótica.**

**Presidente:**

¿No está?, bueno, habíamos invitado al doctor Fernando Velásquez Velásquez, Director del Departamento de Derecho Penal de la Universidad Sergio Arboleda, no pudo venir y delegó al señor Juan David Jaramillo Restrepo. Tiene la palabra Juan David.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al señor Juan David Jaramillo Restrepo, delegado de la Dirección del Departamento de Derecho Penal de la Universidad Sergio Arboleda:**

Muchas gracias, señor Presidente, el Departamento de Derecho Penal de la Universidad Sergio Arboleda y el grupo de investigación Emiro Sandoval Huertas agradece esta invitación, extendiendo un cordial saludo a todos mis compañeros presentes; bien, nosotros apoyamos el espíritu y el corazón del proyecto, tenemos claro que la violencia en las marchas, la violencia en la protesta social no tiene cabida, y que se deben buscar mecanismos que estén orientados a erradicar esa violencia de donde provenga, así sea de los propios manifestantes, o así sea de algunos miembros de la Fuerza Pública que se exceden de sus funciones.

Entonces estamos de acuerdo con el espíritu y el corazón de ese proyecto, no obstante, no estamos de acuerdo con la forma elegida por los honorables legisladores para plasmar y para materializar ese espíritu, ¿por qué? La mayoría de estos comportamientos, de estos comportamientos que están incluidos en el proyecto de ley ya están tipificados, ya están consagrados en otros lugares del Código Penal, sí, me sumo a la apreciación del compañero que antes cedió en esta intervención. Bien, entonces a título de ejemplo, el artículo 67 castiga el daño y también castiga una serie de comportamientos dirigidos a atentar contra la



integridad física de los miembros de la Fuerza Pública, estos comportamientos ya los sanciona el Código Penal en el artículo 265 en concordancia con el artículo 166, en el artículo 429 o en el artículo 111 y siguientes, y siguientes.

El inciso, el numeral 3 de ese mismo artículo 367 que se propone, ya esos comportamientos están consagrados por ejemplo en el artículo 358, en el artículo 259, inciso 4; en el artículo 365, numeral 2; entre otros, y el numeral 4 de la misma disposición, también ya tiene una figura criminal hermana en el artículo 265 en concordancia con el artículo 267, numeral 1 del Código Penal; lo mismo ocurre con el artículo 267-D, que propone el proyecto de ley. El dispositivo amplificador del tipo, pues de la participación y de la inducción que está en nuestro Código Penal ya sanciona, por ejemplo, la complicidad y la inducción. Y para terminar el artículo 367-E, propuesto por los honorables legisladores, también tiene una figura muy similar e incluso más amplia en el título dedicado a los delitos contra la seguridad *pública*, *el artículo 353 y el artículo 353-A*, es decir que estos comportamientos ya hacen parte pues de nuestro Estatuto Punitivo y no es necesario volver a sancionarlos, a tipificarlos.

Ahora bien, ¿Qué es lo que ocurre? Que claramente los comportamientos violentos que se presentan en el marco de las protestas sociales a nuestro juicio ameritan una sanción ligeramente más alta, y ¿cuál es la razón de ser de esa sanción ligeramente más alta? Que las personas que, o sea que no protestan de manera pacífica lo que están haciendo es menoscabando el derecho a la protesta, ¿qué?, a la protesta pacífica, es decir están empañando, están empañando el significado de esa, ¿qué?, de esa protesta, entonces para terminar nosotros proponemos una solución muchísimo más sencilla y que puede combatir la violencia en el marco de estas manifestaciones, y la solución es la siguiente: simplemente añadir una circunstancia de mayor punibilidad, una circunstancia.

**Presidente:**

Un minuto más para que redondee la propuesta.

**Continúa con el uso de la palabra el señor Juan David Jaramillo Restrepo, delegado de la Dirección del Departamento de Derecho Penal de la Universidad Sergio Arboleda:**

Bien, simplemente incluir una circunstancia de mayor punibilidad en la parte general del Código Penal y esas circunstancias de mayor punibilidad se deben redactar de la siguiente manera: “ejecutar la conducta punible con ocasión y en desarrollo de una protesta, manifestación o movilización pública, bien, y esa circunstancia de mayor punibilidad se puede aplicar para cualquier delito, para cualquier delito del Código Penal, para cualquier delito e incluso no diferenciar respecto al sujeto activo, es decir, de qué parte proviene de la violencia”, si por ejemplo un miembro de la Fuerza Pública se excede en sus funciones y agrede

a un manifestante, se le aplica esta circunstancia de mayor punibilidad, pero si también un protestante, encapuchado agrede a un miembro de la Fuerza Pública o agrede a otro manifestante, también se le aplicaría esta circunstancia de mayor punibilidad. Es una solución mucho más sencilla y más armónica y sistemática con nuestro Estatuto Punitivo. Muchas gracias.

**Presidente:**

Muchas gracias, Juan David Jaramillo, damos el uso de la palabra al delegado del doctor Carlos Alfonso Negret, Defensor del Pueblo, que no pudo asistir, delegó al doctor Giovanni Rojas Sánchez, Director Nacional de Atención y Trámite de Quejas.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Giovanni Rojas Sánchez, Director Nacional de Atención y Trámite de Quejas, delegado de la Defensoría del Pueblo:**

Buenos días para todos, quiero presentar un saludo muy respetuoso en nombre del Defensor del Pueblo, del doctor Carlos Alfonso Negret Mosquera, que no pudo acudir a esta importante reunión por compromisos adquiridos previamente. En términos generales desde la Defensoría del Pueblo, ¿cuál ha sido la postura nuestra? Y es que la protesta social tiene todo el apoyo a nuestra institución de la Defensoría del Pueblo, y como lo ha venido diciendo el señor Defensor: “la protesta social debe ser pacífica, ordenada y segura”; es inaceptable desde el punto de vista de los Derechos Humanos que en el marco y en el ejercicio de la protesta social resulten lesionados, heridos o personas inclusive a veces muertas, o bien de la sociedad civil, o bien de la Fuerza Pública.

Por eso consideramos que dentro del proyecto de ley se tenga en cuenta lo dicho por la Corte Constitucional en diferentes sentencias respecto al Derecho Humano y fundamental que es la protesta social, pero también lo dicho por el Relator Especial de Naciones Unidas frente a la misma. Entendemos y hemos concebido que la protesta social ha adquirido unas dimensiones de gran calado, porque se ha convertido o ha pasado de ser un derecho que poco se utilizaba con anterioridad a ser un vehículo y un derecho de la máxima importancia, porque a través de esto lo que ha buscado la sociedad es materializar Derechos Humanos y Derechos Fundamentales que han sido incorporados en la Constitución Nacional o en algunas leyes especiales y que de una u otra manera no se han cumplido por parte de las autoridades.

Pero este también no es un derecho absoluto, hay derechos de terceras personas que debemos respetar y por eso yo recojo lo dicho por las personas que me antecedieron en el uso de la palabra, me gustó mucho el verbo que utilizó Andrés, y es: “La protesta social debe ser alegre, la protesta social debe ser algo que nos llene de emotividad”, pero no podemos concluir luego una jornada, una protesta con personas, como lo decía

él, lesionadas o heridas, porque o bien en la Fuerza Pública y en la sociedad civil ellos tienen familia que los esperan en sus casas, y de una manera muy sencilla, todos hacemos parte del Estado colombiano y debemos procurar y es lo que yo recojo de todas las intervenciones y es que: todos apuntamos al mismo sitio, y es que, hay un apoyo irrestricto de la protesta social, pero es una protesta pacífica, ordenada y segura, en donde se respeten los derechos de los manifestantes, pero también de las terceras personas que no están participando de estas protestas.

Por el momento bien lo decían, hay una Resolución del año pasado, la 1190 del Ministerio del Interior que establece un protocolo, hay que mirar cómo con el Ministerio se desarrolla y se le da aplicabilidad a la misma, y hay que redondear con lo siguiente “la protesta social unida al diálogo social”, son dos escenarios que tenemos que buscar cómo los acompasamos y cómo los articulamos de tal suerte que el único resultado que tengamos de la protesta social sea la materialización de los derechos que están siendo reclamados por la sociedad, pero reitero, sin que esto implique lesionar derechos de terceras personas que no están haciendo, participando dentro de la protesta social.

También lo ha dicho el señor Defensor del Pueblo: “el uso de la Fuerza Pública, no hay que utilizarla en caso de no ser necesario y en caso de hacer uso de la misma se debe hacer sin excesos”, creo que hemos mejorado como sociedad, ¿y por qué lo digo? Si miramos los resultados de las marchas del 25, de las marchas de ayer 1° de mayo, creo que son resultados muy positivos, porque se desarrollaron en términos generales de una manera pacífica, de una manera ordenada y en donde de una u otra manera las personas que han liderado estas protestas han ayudado a que las mismas se desarrollen con normalidad, hacia ese camino debemos apuntar. Y algo que también ha dicho nuestro Defensor, el doctor Negret, es que no debemos estigmatizar a ninguna de las partes cuando estén haciendo uso legítimo de sus derechos, y esto bajo lo entendido de no estigmatizar a las personas que lideran la protesta, pero tampoco a los miembros de la Fuerza Pública.

#### **Presidente:**

Muchas gracias, doctor Giovanni, le damos la palabra al delegado de la Ministra del Interior, Nancy Patricia Gutiérrez, Fabio Augusto Parra.

#### **La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Fabio Augusto Parra, Delegado del Ministerio del Interior:**

Muy buenos días, muchas gracias honorable Representante, gracias a los asistentes que han venido a hacerse partícipes de este acto para estudiar, analizar este proyecto de ley que nos ocupa respecto de la protesta social, ya lo decía el delegado de la Defensoría del Pueblo; efectivamente en el año 2018 y luego de largas deliberaciones con organizaciones sociales, con otras entidades

del Gobierno nacional que han venido trabajando y ejerciendo el derecho a la protesta social se llegó a un protocolo, un protocolo que se protocolizó mediante una resolución y que el Gobierno nacional actual recibió, y bajo este escenario se han venido adelantando algún tipo de acciones para tratar de que los ejercicios de protesta social por un lado tengan el acompañamiento de la institucionalidad y estén enmarcados bajo, pues, principios de un eje primario que es el que la protesta tenga realmente un sentido, un fundamento.

En cuanto a los motivantes que llegan al ejercicio de la protesta, que en el ejercicio de la protesta realmente exista un desarrollo pacífico de la movilización, de la reunión o de las diferentes actividades que en el ejercicio de la misma se vayan a presentar, y que efectivamente, que es parte del eje del proyecto de ley que nos ocupa, que esa protesta social respete los derechos de los demás, de quien no hace parte de la misma, que no lleguen al punto de la vulneración de los derechos que tienen los demás al libre ejercicio de sus actividades ordinarias, al libre ejercicio de la movilidad, entre otras.

Nosotros hemos venido desde el Ministerio del Interior acompañando a los ejercicios de la protesta, en el Gobierno del Presidente Iván Duque, hemos contabilizado junto con la Defensoría del Pueblo, más de 2000 escenarios de protestas en todo el país, grandes, pequeñas, motivadas por temas políticos, por temas sociales, por el ejercicio del liderazgo social, del liderazgo comunal, diferentes tipos de motivaciones que llevan al ejercicio de la protesta; hemos tenido excelentes resultados cuando se ha tratado de conciliar el cómo ejercer este derecho, uno de los casos y el último caso digamos que podría decir, que fue un éxito y tuvimos reuniones previas con los organizadores del Refugio Humanitario; este Refugio humanitario que se desarrolló por organizaciones que buscaban la reivindicación de derechos sociales y el reconocimiento de las víctimas, se logró mediante una conciliación entre quienes organizaban, y el Gobierno nacional y el Gobierno Distrital, para buscar que efectivamente llegáramos a escenarios de respeto entre las partes y creo que no se tiene queja por parte de las organizaciones del apoyo que se dio desde el Gobierno.

Y nosotros también hemos considerado que ese ejercicio de protesta fue el exitoso, igualmente en otros escenarios como el paro, se tuvo relación con los organizadores, pero ocurren hechos como los que relata el proyecto de ley, y es que precisamente si llegan algunos casos a escenarios de vandalismo, a otro tipo de acciones que no son parte de una protesta pacífica que reivindique derechos, y esos, nosotros estamos convencidos de que en el momento en que un grupo de ciudadanos se sienta a organizar una protesta, pues eso no está contemplado bajo ninguna circunstancia y que hay personas que se involucran en los escenarios y en las organizaciones, es buscando precisamente



la desestabilización del mismo ejercicio de la protesta, la desestabilización del objetivo que se busca alcanzar esa meta que se está proponiendo, desde que se empieza a...

**Presidente:**

Un minuto más para que por favor convenza.

**Continúa con el uso de la palabra el señor Fabio Augusto Parra, delegado del Ministerio del Interior:**

¡Perfecto!, no me han hablado de restricciones del tiempo. Entonces desde el momento en el que se inicia la organización de una protesta, por eso nosotros hemos considerado desde el Ministerio que el proyecto de ley, pues merece el debate, merece que en este tipo de audiencias le demos el respectivo estudio, el Ministerio del Interior ha encontrado que hay que tener claro dentro del proyecto de ley irnos al estudio de, ¿hasta dónde el orden público y hasta ¿dónde los disturbios públicos han de ser contemplados dentro de los tipos penales que se les está haciendo incorporación? Nosotros como Ministerio estamos dispuestitos a colaborar con el tipo de información que sea necesaria para ampliar, digamos la, los fundamentos que se requieran para el análisis del mis, tenemos un observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadana, desde el cual existen documentos y análisis que pueden ser útiles para estudiar a profundidad y encontrar las razones jurídicas, conceptuales, y que en las cuales encontremos conceso, así como se encontró conceso para el protocolo de protesta social y que habrá que incorporarlo en las reformas legales que sean necesarias en el marco del Código de Policía y Convivencia, y en la nueva política de seguridad y convivencia que este Gobierno está pensando diseñar, la idea es que logremos participación activa de muchos sectores para encontrar esos escenarios.

**Presidente:**

Muchas gracias Fabio Augusto, damos la palabra a Juan Carlos Ospina de la Comisión Colombiana de Juristas.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al señor Juan Carlos Ospina, ponente de la Comisión Colombiana de Juristas:**

Muchas gracias señor Representante.

**Presidente:**

Perdón Juan Carlos, no es su caso, pero es que algunos que han llegado después y no saben de pronto que queremos que se circunscriba la participación a 5 minutos.

**Continúa con el uso de la palabra el señor Juan Carlos Ospina, ponente de la Comisión Colombiana de Juristas:**

Buenos días señoras y señores, muchas gracias por la invitación que nos hicieron de participar en esta audiencia pública, realmente creemos que es muy importante una discusión y sería sobre este

proyecto de ley en materia penal, que en nuestro concepto restringe inadecuadamente el derecho a la protesta social, en un documento que radicaré al finalizar mi exposición, planteamos algunos de los aspectos más importantes, que creemos relevantes destacar en relación con este proyecto de ley sobre los cuales me referiré frente a algunos.

En primer lugar, quisiera referirme a los aspectos del marco nacional e internacional que regulan el ejercicio del derecho a la protesta; segundo algunos elementos de llamado de atención en relación con la racionalidad legislativa en materia penal; y finalmente no haré referencia a ello, pero en el documento largo que radicaremos *está* una referencia a algunas expresiones confusas de los tipos penales que se incorporan en el proyecto. Lo primero excusándonos que nos hicieron llamado sobre la importancia de estas audiencias públicas precisamente para que los Representantes a la Cámara y Senadores que debaten estos proyectos fijen una posición y es lamentable como lo hemos dicho en otras audiencias que normalmente citen a las mismas pero que no se hagan presentes, entiendo yo que hay una situación actual con el Plan Nacional de Desarrollo, pero precisamente el propósito de la audiencia es para ello.

En relación con los límites para el ejercicio de la protesta social es importante destacar que en el plano nacional e internacional existen una serie de regulaciones y estándares aplicables, el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que no son admisibles las restricciones al ejercicio del derecho a la protesta social, excepto bajo un estricto concepto de necesidad en una sociedad democrática, esta restricción aparece en otros instrumentos internacionales como la Convención Americana de Derechos Humanos, adicionando que son admisibles solo cuando persigan la salvaguarda de la seguridad nacional, el orden público, la salud, la moral pública o el derecho a la protesta, perdón, o el ejercicio mismo del derecho.

En relación con el plano nacional los artículos 20 y 31 de la Constitución Política establecen la cláusula de libertad de expresión y de garantía constitucional de reunión y manifestación pacífica. El ejercicio del derecho en este caso está ligado con un valor y principio que es transversal a toda la Constitución como lo es la democracia participativa, la estrecha relación entre los derechos mencionados nace el paradigma del principio democrático de la misma Constitución, bajo el cual los canales de expresión de las inconformidades políticas es la manifestación pública y pacífica de los ciudadanos en escenarios públicos y privados o a través de movilizaciones.

En esa medida la vinculación de un ciudadano a la protesta social comporta un ejercicio de un derecho individual que puede tener un ejercicio colectivo, adicionalmente a dicho la Corte Constitucional que este derecho es una de las manifestaciones que tiene la libertad de expresión y un medio para ejercer

los derechos políticos, así las cosas, está asociado a los derechos: a la locomoción, a la asociación y a la participación en asuntos públicos; en relación con los límites y demás que se quieren presentar o imponer a la protesta social quisiéramos hacer referencia a algunos elementos mencionados por el Relator de las naciones unidad para el derecho a la libertad de reunión y asociación pacífica, esta relatoría fue creada por el Consejo de Derechos Humanos hace ya 9 años.

La primera regla que nos parece importante mencionar en esta audiencia, es que las dudas sobre la legalidad y una protesta deben resolverse con la interpretación más favorable para el ejercicio del derecho, en esa medida no puede presumirse la constitución de una amenaza para el orden público para el ejercicio del derecho a la protesta, la segunda regla a la que quisiera referirnos, es que los Estados deben respetar y garantizar todos los derechos de las personas que participen de las protestas, lo que significa que deben establecer, facilitar y proporcionar condiciones necesarias para su disfrute; y tercero, nos parece importante mencionar que no deberá ampliarse la fuerza a menos que sea estrictamente inevitable y en caso de emplearse esta debe hacerse con arreglo al Derecho Internacional, esa protección incluye a quienes participan en la protesta como observadores, transeúntes y demás y en esa medida cualquiera actuación que signifique el uso de la fuerza deberá cumplir con principio de legalidad, es decir, que hay una razón establecida en la ley, precaución, es decir que debe evitarse y que sea inevitable hacerlo de otra manera, necesidad, es decir que solamente si es necesario siempre y cuando no restrinja el ejercicio del derecho y el uso de la fuerza sea proporcional, proporcionalidad, es decir que el equilibrio sea realmente importante y en esa medida, insisto en eso, solo debe presentarse restricciones al ejercicio de este derecho de carácter excepcional y con elementos de necesidad y proporcionalidad.

Para concluir, hay aspectos que llaman la atención de este proyecto de ley, yo creo que es necesario que las instancias en el Gobierno en el que estamos fijen posición sobre él; uno, creemos que el proyecto de ley criminaliza el ejercicio del derecho a la protesta social, la crianza porque establece unos tipos penales que finalmente resultan limitando el ejercicio del derecho y haciendo responsables, incluso de asuntos que podrían solo derivarse de responsabilidades individuales a colectivos; segundo, genera un enfoque de racionalidad legislativa que es inadecuado en este caso de tratar de criminalizar conductas, que por el contrario deberían garantizarse; y tercero, una contradicción y es que este proyecto se titula “Por medio del cual se toman medidas para garantizar la protesta social”, pero lo cierto es que si se va a proteger la protesta social no puede hacerse a través de un proyecto de reforma del Código Penal que pretende establecer tipos penales para climatizarla,

sino que por el contrario, debería establecerse y fijarse una Ley Estatutaria dado que es un derecho fundamental si se quiere para protegerlo y garantizarlo y dar las condiciones necesarias para su goce y disfrute. Muchas gracias.

**Presidente:**

Muchas gracias Juan Carlos a nombre de la Comisión Colombiana de Juristas por esa intervención, les recuerdo por favor dejar las ponencias acá en Secretaría para cumplir con el propósito de que los Congresistas que no pudieron estar presentes ahora porque están en Plenaria puedan tener acceso a esa información, damos la palabra a María Alejandra Rojas de Juventud Rebelde.

**La Presidencia concede el uso de la palabra a la señora María Alejandra Rojas, ponente de Juventud Rebelde:**

Bueno, muy buenos días a todos y a todas, en primer lugar saludar que se haya abierto este espacio que sigue incorporando debates profundamente importantes en materia de la garantía del derecho a la movilización y a la protesta social, recordando que no es un debate nuevo que además ya tenía todo un marco de discusión política a partir de lo definido en el Acuerdo de Paz de La Habana, en donde se planteaba precisamente en el punto dos de participación que se tenía que construir una Ley Estatutaria para las garantías de participación a las organizaciones y movimientos sociales a través de la conformación de una Comisión de Diálogo, aprovechando para decir que precisamente que ese Proyecto de ley Estatutaria al día de hoy sigue sin ser aprobado, sin terminar el proceso de discusión con las organizaciones sociales que hicimos parte de esta Comisión de Diálogo, y sobre esa base hacer un llamado, iniciando con esto, a continuar con esta discusión no a partir de un elemento fragmentado lo que significa la protesta social, sino en el marco de reconocer la protesta y la movilización social como herramientas para la participación social y política de las organizaciones, movimientos y de la ciudadanía en general.

Nosotros consideramos como organización juvenil, que además defiende y ejerce, digamos, el derecho a la movilización y a la protesta social, este proyecto de ley como un proyecto que atenta y criminaliza, como se han dicho en las intervenciones que me antecedieron contra este derecho a la movilización y a la protesta, insistiendo que no es solamente la movilización y la protesta y debemos ser enfáticos con esto, atenta en últimas contra el derecho a la participación en el país. Y sobre esa base consideramos que definitivamente es un proyecto que busca responder o que responde a un populismo punitivo a tratar de resolver algo que incluso la misma opinión pública ha venido manipulando manejando digamos, a nivel nacional, y que en últimas, decimos populismo punitivo porque no responde, ni resuelve la realidad de lo

que sucede en el marco de las acciones violentas en la movilización social y la protesta.

Y allí empiezo a desgranar un poco la discusión con lo siguiente: y es ¿Cuáles son los orígenes de la violencia? Porque entonces en últimas aquí no se habla de la violencia estructural simbólica e incluso directa que ejerce el establecimiento contra la ciudadanía en su conjunto y solo se pretende analizar la violencia y la acción directa que se ejerce desde quienes estamos en contra del conjunto, digamos de lo establecido o de algunos elementos específicos que vulneran nuestros derechos; y sobre esa base nosotros queríamos plantear lo siguiente, ya el Código de Policía había intentado reglamentar todo este ejercicio de la protesta social y precisamente la Corte Constitucional lo había declarado inexecutable porque no se podían poner límites al ejercicio del derecho, es como si nosotros quisiéramos pedir a un ciudadano que pida permiso para poder ejercer su derecho a la salud, pedir a un ciudadano que pida permiso para ejercer su derecho a la educación y así sucesivamente con el resto de los derechos que tenemos como ciudadanía.

Sobre eso quisiera plantear algunos aspectos específicos en torno a los artículos que tiene este proyecto de ley, lo primero es unos sinónimos de amplia interpretación que, en un contexto de abuso de la autoridad por parte de la policía, incluso en el marco de la implementación del Código de Policía, pues dejan abierta la posibilidad a que cualquier ciudadano sea penalizado, judicializado en el marco del ejercicio de la protesta social. Sinónimos que incentive, apoye o promueva la protesta y las dinámicas o los actos vandálicos como se pretenden denominar en el marco de la movilización, puede llegar a ser interpretado como la policía como, si yo estoy marchando y en el marco de la marcha se da un acto violento entonces yo lo incentivé y la promoví; insisto en que las Leyes deben analizarse en el contexto de implementación y sobre esa base tenemos un contexto, insisto en esto, de abuso de la autoridad por parte de la Policía Nacional que además criminaliza y persigue al conjunto de los protestantes.

Lo segundo es frente a la pena de cárcel como única pena frente a estas dinámicas que se presentan de acción violenta en la protesta, ya cuando la Corte Constitucional planteó la necesidad de controlar el ingreso de nuevos detenidos a las cárceles colombianas por la dinámica de hacinamiento que se presenta, este Proyecto por el contrario va, digamos, en contravía de ese planteamiento de la Corte Constitucional y solamente busca, entonces como pena la cárcel a partir de cuatro a ocho años de penalización, penas alternativas que podrían ser discutidas y analizadas con el cumplimiento de las organizaciones, movimientos sociales y ciudadanos que en general ejercemos el derecho a la protesta social. Lo tercero, es el tema de las movilizaciones espontáneas, yo entiendo el afán de la institucionalidad por tener bajo control, pero no entiendo la baja necesidad y el bajo interés que se

da por parte de la institucionalidad de comprender las dinámicas del Movimiento Social y Popular.

Quienes estamos en el Movimiento Social y Popular sabemos que no es ni ordenado, ni todo se controla y por ende el Movimiento Social a partir de la vulneración de los derechos tiene la posibilidad de sacar movilizaciones espontáneas, pero acá se restringe a partir de que uno tiene que pedir permiso para poder sacar una movilización, cuando por ejemplo se dan declaraciones en medios de comunicación o sucede cualquier cosa que se presenta por parte del Gobierno nacional o en el Congreso de la República que requiere respuesta inmediata a nuestro juicio, no se pueden seguir esos protocolos que se plantean, y finalmente, ya como para cerrar con el tema de las propuestas, nosotros creemos insistiendo en la visión, cierro, bastante negativa frente a este proyecto que se tiene que acudir a dos planteamientos principales; primero, el reconocimiento del Protocolo que ya hizo parte de uno de los acuerdos con la Comisión de Diálogo formada a partir de los Acuerdos de la Habana; y segundo la definición y, digamos, poner nuevamente en discusión en el Congreso de la República la discusión de la Ley Estatutaria para las garantías de participación social y a las organizaciones y movimientos sociales, creemos que con esto es posible, digamos, resolver uno de los problemas que se ha manifestado acá pero que requiere tener una visión de conjunto y de integralidad. Gracias.

**Presidente:**

Gracias Alejandra, le damos la palabra a Alba Pineda en representación de la Marcha Patriótica. Cinco minutos.

**La Presidencia concede el uso de la palabra a la señora Alba Pineda, representante de Marcha Patriótica:**

Muy buenos días, para todas y todos, muchas gracias por este espacio y este escenario. Quienes estamos históricamente al lado de las pobres IAS, al lado de quienes se les han vulnerado todos sus derechos históricamente, sabemos que un derecho fundamental es el derecho a la protesta, poder salir, movilizarse, poder decir ¿Cuáles son sus demandas?, ¿Cuáles son sus intereses?, ¿Qué es lo que se les está vulnerando? Y, además, que hoy en día de manera muy interesante que es lo que tenemos que entrar a analizar, las organizaciones sociales, los Partidos Políticos, los Movimientos Sociales, entregan su pliego de peticiones y entregan sus demandas, o sea que son movilizaciones organizadas con unas demandas concretas. Ya Alejandro lo dijo muy bien, tenemos que saber en qué momento estamos paradas y parados, estamos paradas y parados en un momento muy importante de este país, eso no lo podemos olvidar, y ese momento tan importante de este país es un Proceso de Paz en proceso de implementación y fundamentalmente de construcción de una nueva cultura, y construcción de una nueva cultura



que significa un razonamiento distinto entre la institucionalidad y los Movimientos Sociales y Políticos, esa construcción de esa nueva cultura implica el respeto a los Derechos Humanos de quienes protestan y la garantía total para la protesta como está puesto en el Acuerdo de La Habana en los Literales 2.2.1 y 2.2.2, que es “la movilización, garantía para la movilización y la protesta”.

Un síntoma de una democracia débil, un síntoma de una democracia en déficit significa que las ciudadanas y los ciudadanos no puedan protestar y que no puedan garantizar sus derechos a la protesta, ese es un síntoma de déficit de la democracia; entonces me parece como bien aquí Alejandro lo ha planteado, es un nuevo contexto, y en ese nuevo contexto tenemos entonces aquí planteamos el cambio de una cultura, la cultura, el viejo país, nos estamos, estamos quienes estamos por el Proceso de Paz intentando construir un nuevo país, unas nuevas reglas de juego, unas nuevas relaciones, unas nuevas maneras de hacer política, y esas nuevas maneras de hacer política implica que las ciudadanas y los ciudadanos pueden salir a la calle a protestar y que la institucionalidad en vez de verlos como el viejo país, como el enemigo que hay que matar, como el enemigo que hay que reprimir, como al enemigo que hay que apalea, hay que construir unos nuevos protocolos y construir unas reglas del juego para que esa institucionalidad esté es al lado de la protesta, porque esa institucionalidad se supone que está al lado del nuevo país, está al lado del Proceso de Paz y está al lado de la democracia.

Entonces nos parece que nosotras quienes estamos y quienes vamos al callo permanente y constantemente y sufrimos todo el tiempo, es que no vamos solas ni solos, vamos con nuestro núcleo familiar, vamos con las niñas, con los niños, vamos con nuestras abuelas y los abuelos, y no somos nosotras y nosotros quienes estamos dirigiendo la protesta quienes estamos interesados que eso se vuelva en un zapero de agresividad y de violencia, eso lo tenemos que terminar y para eso necesitamos una institucionalidad garante de los Derechos Humanos y necesitamos una Fuerza Pública que nos entienda, que hombres y mujeres que están en la calle defendiendo sus derechos, derechos que seguramente si los logramos la familia de la Fuerza Pública va a beneficiar enormemente defendiendo los derechos de los más desfavorecidos, esas que están al lado de la garantía de la protesta.

Por lo tanto, nosotras y nosotros desde Marcha Patriótica estamos abiertos y estamos contribuyendo a la Comisión que se está organizando para construir esos protocolos, para construir esas reglas de juego y fundamentalmente para cambiar la cultura. Si no cambiamos la cultura de relacionamiento y de la política de la represión y de la guerra que fue el marco de cincuenta años, eso se acabó, tenemos que entender que este es otro país, es un nuevo país, eso se terminó, entendamos, se terminó, estamos entre todas y todos tratando de construir un nuevo país, un nuevo país donde

hombres y mujeres podamos salir a las calles con toda tranquilidad, a demandar nuestros intereses, a manifestarnos, a hacer nuestras protestas y que nuestra protesta sea garantizada y que el relacionamiento entre la institucionalidad y los ciudadanos y las ciudadanas, no sea esencialmente un relacionamiento de represión de guerra, de castigo, te voy a dar madera, te voy a castigar porque estás aquí en la calle y en la calle no se los permitimos.

Solicitamos entonces al Representante archivo a este proyecto, ese es el síntoma de una democracia fortalecida, lo otro es el déficit de la democracia y es muy grave en este nuevo contexto que estamos viviendo. Muchísimas gracias y aspiro que esta voz, de una mujer del pueblo sea escuchada para que ustedes archiven realmente este proyecto y que caminemos por una nueva Colombia y una nueva cultura. Muchas gracias.

**Presidente:**

Muchas gracias Alba Pineda, vamos a darle la palabra a Alexandra González de la Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos.

**La Presidencia concede el uso de la palabra a la señora Alexandra González, delegada de la Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos:**

Buenos días a todos y todas, muchas gracias por el espacio. Desde la Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos y la Campaña de Defender la Libertad, Un Asunto de Todos y Todas, consideramos que este proyecto se debe archivar por ser improcedente, inconstitucional y vamos a desarrollar en tres aspectos los argumentos que manifestamos sobre la inconstitucionalidad del proyecto; en primer lugar, el artículo 3° del proyecto crea un tipo penal en el cual primero, habla de la ilegalidad en la que se incurriría a la obstrucción de vías o de la infraestructura del transporte público, este Artículo es inconstitucional, no existe actualmente en nuestro reglamento, en nuestro reglamento y en nuestro Código Penal existe la obstrucción de vías por medios ilícitos, que es el que creó en la Ley 1453, que fue la Ley de Seguridad Ciudadana y la Corte Constitucional al estudiar este Proyecto manifestó que era legal, siempre y cuando la obstrucción de vías se hiciese por medios ilícitos, es decir, que no solo por el simple hecho de salir a la manifestación pública, y el artículo que actualmente está en curso en esta Cámara de Representantes va en contravía de lo expuesto por la Corte Constitucional porque obvia la parte de medio ilícitos y de manera general dice que “estaría prohibido la obstrucción de vías o infraestructuras públicas”.

Esta conducta de movilizarse en las calles no es una conducta antijurídica, no es un delito y va en contravía del derecho de reunión y de asociación, en contravía del derecho de libertad de expresión y de participar en asuntos públicos, todos ellos derechos fundamentales que han sido

reconocidos tanto en nuestra Constitución, como a través de instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos que razón por la cual hacen parte de nuestro ordenamiento y sería, en dado caso de aprobarse no solo inconstitucional, sino contrario a los compromisos internacionales que el Estado colombiano ha asumido en materia de Derechos Humanos.

Por otro lado, es importante manifestar que el Estado cuando se es consciente que va a hacer un proceso de movilización debe garantizar los derechos como bien se ha dicho aquí, de toda la ciudadanía, tanto de quienes protestan como de quienes no protestan y para ello debe adecuar y diseñar planes de desvío de transporte, de desvío del transporte público, de manera adecuada, a tiempo, permitiendo que se efectúen ambos, pero no por ello se debe pretender criminalizar la protesta social la cual se hace en su esencia en la calle.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha dicho: “La protesta social distorsiona la rutina de funcionamiento cotidiano, especialmente de las grandes concentraciones urbanas, inclusive puede llegar a generar molestias o a afectar el ejercicio de otros derechos que merecen de la protección y de la garantía estatal”, como por ejemplo el derecho a la libre circulación, sin embargo, el derecho a la libre expresión no es un derecho más, sino en todo caso uno de los primeros y más importantes de toda la estructura democrática, el socavamiento de la libertad de expresión afecta directamente el nervio principal del sistema democrático, en ese sentido nosotros manifestamos que el Artículo 3°, digamos, está en contravía de lo que ha dicho la Corte Constitucional, de lo que ha dicho la Comisión Interamericana y que ya existe un tipo penal para la obstrucción de vías por medios ilícitos y este lo que hace es obviar esa característica, crea un verbo rector de obstaculizar vías en general y genera una acción inconstitucional. Es de recordar la Sentencia 009 de 2018 y la Sentencia C-742 del 2018 de la Corte Constitucional, donde especifica estos conceptos y aclara también que el legislador no puede desbordar los principios de razonabilidad y proporcionalidad al momento de la creación penal de otros delitos que van en contravía del derecho de reunión y asociación.

En otro apartado de este artículo 3° del proyecto se habla de las vías que no han sido autorizadas por la Autoridad Pública, en ese sentido hay que recordar también que en Colombia no existe el permiso para protestar, no existe una autorización para protestar, lo único que se sugiere es una notificación previa a las autoridades para que en su deber de garantizar todos los derechos puedan disponer de las instituciones competentes para el desvío, por ejemplo del transporte público y además para la adecuación de policía para la

protección de la protesta social; sin embargo, no existe esa inconstitucional y la Corte así lo ha referido a lo largo de varias sentencias y en su jurisprudencia, de que no se debe autorizar el uso de las vías públicas porque no existe como tal un permiso, dado que el derecho de libre reunión y asociación no está sujeto a otros elementos que lo condicionen.

Por otro lado, creemos que los artículos 1° y 2° del proyecto de ley que el Legislador pretende caer en generalizaciones de la protesta social al manifestar un vandalismo en la protesta social, este vandalismo en la protesta social que llama el Legislador es el mismo tipo penal de violencia contra Servidor Público o daño en bien ajeno, por esta razón lo creemos impropio, desgasta el procedimiento legislativo y consideramos además que las penas no deben, no se debe intentar seguir creando tipos penales para la protesta social, sino que se debe generar un marco normativo favorable para el desarrollo de los Derechos Humanos para el desarrollo democrático de una nación, y en ese sentido dar la explicación de la Resolución número 1190 de 2018 que como bien dijo el Ministerio del Interior, se logró aprobar el 3 de agosto del año pasado pero que hasta el momento lastimosamente las autoridades no han hecho un proceso de pedagogía, y por ejemplo para el Paro Nacional solicitamos su aplicación, y la respuesta del Ministerio del Interior fue que aún no lo iba a aplicar, sino que se iba a tomar cuatro meses para hacer la pedagogía de la resolución cuando ha tenido más de siete meses.

Finalmente quisiéramos manifestar que, frente al tema del vandalismo en la protesta social, los dos primeros artículos se está cayendo la creación de tipos penales peligrositas que se busca generalizar que cualquier persona que haya participado en la protesta social, por el simple hecho de haber estado, puede incurrir en el tipo penal de vandalismo y ello va en contravía de lo que ha dicho la Corte Constitucional que ha pedido a este Congreso actuar de manera acorde a la realidad del país, acorde a la realidad del sistema penal, carcelario y penitenciario, que es uno de los principales dolientes del nivel de hacinamiento que existen en la cárcel; ha dicho la Corte Constitucional: “existe una incontinencia legislativa para convertir en delito todo aquello que se consideró ofensivo para la sociedad”, hacemos un llamado nuevamente a este Congreso y a esta Cámara de que archive el Proyecto que se encuentre en curso, dado que es otra manifestación y otro ejemplo de esa incontinencia legislativa que tienen algunos Senadores y Partidos. Gracias.

**Presidente:**

Muchas gracias Alexandra González, tiene la palabra María Teresa Muñoz Losada de la Fundación Foro Nacional Por Colombia.

**La Presidencia concede el uso de la palabra a la doctora María Teresa Muñoz Losada de la Fundación Foro Nacional Por Colombia:**

Muchísimas gracias por esta oportunidad de encontrarnos en este espacio y poner puntos de vista que nos parecen muy importantes desde la perspectiva de la profundización de la democracia en Colombia. Como primera medida muchas de las presentaciones que me han antecedido, comparto plenamente de manera que también las voy a obviar, pero sin embargo me parece que hay algunas que en aras de la discusión y de la afirmación de los argumentos es importante puntualizar y recalcar; un punto en primera instancia, es que la democracia se mide en buena medida por las garantías que un Estado le ofrece a la expresión pública de ideas, a la diversidad y al desacuerdo, una democracia agoniza cuando no se permite la expresión plural de ideas y que reflejan la heterogeneidad social y política, es decir, los grados de libertad que caracterizan a la sociedad del Estado que la promueve.

Es válido afirmar que entre mayores sean las garantías y las condiciones para el ejercicio del derecho a la movilización y a la protesta pacífica, más robusta y más firme será la organización democrática de un Estado, pues se trata de garantizar expresiones públicas de sectores marginados, minoritarios o de oposición política con el propósito de que ellos puedan alcanzar y ampliar la realización de derechos individuales, sociales y políticos ante la ausencia o la ineficacia de otros medios para lograrlo.

De acuerdo con la Corte Constitucional en varias de sus sentencias como se ha señalado el rol del Estado debe ser permitir, proteger y facilitar la concurrencia a las movilizaciones y a las protestas pacíficas, por ello es necesario un marco normativo y de políticas públicas que se ocupe de abordar integralmente temas como el acceso al espacio público inherente a la movilización y a la protesta, que no se restrinja el derecho, por el contrario, otorgue garantías de seguridad y protección para su ejercicio. No es razonable equiparar la protesta social con los disturbios públicos, pues las protestas suponen intrínsecamente ciertas incomodidades para la población que no participan directamente en ellas o bien que las autoridades perciban que en su desarrollo algunas dificultades para preservar el funcionamiento cotidiano del orden público, la Corte ya ha señalado que algunas de las anteriores consideraciones permite concluir que la protesta social se encuentre en el mismo plano jurídico y constitucional que los disturbios públicos.

En ese sentido nosotros también de manera muy clara consideramos y nos permitimos recomendar el archivo de este Proyecto de Ley; las alteraciones de orden público que involucran actos de violencia son eventos que pueden suceder en la vía pública o en un sitio abierto al público y por lo general se originan durante una aglomeración de personas, estas alteraciones del orden público, disturbios, no son con naturaleza de la protesta social y cuando

sucedan generalmente hechos producidos por externos como provocadores o contra manifestantes cuyo propósito es perturbar o dispersar tales reuniones, la intervención de la policía debe dirigirse a controlar los comportamientos violentos que protagonizan tales personas; se debe, su deber es garantizar el ejercicio de la protesta de quienes se están manifestando pacíficamente, así como de quienes no participan en ella, en consecuencia cualquier medida optada por las autoridades debe estar dirigida a la garantía del derecho y no a su restricción caso en los cuales debe aplicar criterio de razonabilidad y de proporcionalidad, en este sentido el artículo 1° del Proyecto de ley número 281 de 2018 de la Cámara criminaliza la protesta pues vincula de manera arbitraria vandalismo con la protesta social y no establece diferenciación necesaria entre los actos de vandalismo que puedan cometer algunas personas cuyas intenciones no son del todo claras y menos pueden per se, atribuirse objetivos de quienes convocan las protestas pacíficas o formulan reclamaciones y aspiraciones, ni muchos menos imponerles costos gravosos a estas organizaciones.

El daño en bien ajeno ya está tipificado como conducta punible en el Código Penal colombiano, de manera que es innecesario incluir estas restricciones que no tienen relación alguna con el ejercicio del derecho a la protesta pacífica, el artículo 2° del mismo proyecto de ley también mediante un lenguaje ambiguo como “promover, ayudar, financiar, facilitar, estimular la organización de acciones de vandalismo en el contexto de la protesta social” dan lugar para la aplicación de esta norma de forma discrecional con peligrosas consecuencias, arbitrariedades y abusos de autoridad, y no solamente por los daños, de por sí ya graves al libre ejercicio de un derecho, sino porque puede llevar al mismo Estado a tener que incurrir con los costos asociados al tener que corregir o retractarse de acusaciones o de enjuiciar a personas inocentes sobre la base de definiciones tan imprecisas. En consecuencia, de los artículos 1° y 2° del proyecto, además de innecesarios, son lesivos para el libre ejercicio del derecho a la protesta por cuanto se está relacionando de manera inadecuada, inexacta una conducta ya tipificada como delito al ejercicio de la libre expresión, opinión y movilización.

Finalmente, el artículo 3° del proyecto de ley referido a las penas de obstaculizar las vías o la infraestructura de transporte en sitios no autorizados por la autoridad competente, desconoce de plano que el acceso al espacio público es consustancial al ejercicio del derecho a la protesta, porque lo que es normal la ocupación de vías, plazas, parques, entre otros pues esto permite la comunicación de los puntos de vista a la sociedad y a las autoridades de manera pública el mensaje que se quiere transmitir con la protesta no puede ser restringido ni antes, ni en el curso, ni después de la misma, salvo que se trate de discursos que hacen propaganda a la guerra



o a un llamado a la apología del odio nacional, ni coreligioso, entre otros que como ya se mencionó constituyen incitaciones a la discriminación, la hostilidad y la violencia en los términos del Pacto Interamericano, es primordial, y esto me parece que es importante, con esto cierro, tener en consideración que los sectores que expresan la protesta social suelen ser los sectores más frágiles, discriminados y olvidados de la ciudadanía y en consecuencia no tienen acceso a los medios de información, ni voz pública que los represente, por estas razones entonces nos permitimos recomendar el archivo del Proyecto 281 de 2018 de la Cámara, además porque en un Estado Democrático se vale protestar. Gracias.

**Presidente:**

Gracias María Teresa Muñoz Losada, sigue en el uso de la palabra Ricardo Jaramillo de la Corporación Viva la Ciudadanía.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Ricardo Jaramillo de la Corporación Viva la Ciudadanía:**

Buenos días para todas y para todos, agradecemos la invitación que hace la Comisión para discutir estos temas y saludamos a las entidades, instituciones y organismos que han intervenido en la misma, desde la Corporación Viva la Ciudadanía sugerimos de manera respetuosa el archivo del Proyecto de ley número 281 de 2018 por las razones que expondré a continuación. En primer lugar, no podemos perder de vista, y ya se señaló acá, la movilización y la protesta social son derechos fundamentales y se configuran como recursos legítimos de acción colectiva con el propósito de impulsar propuestas y transmitir las inconformidades de la ciudadanía a las autoridades y a los medios de comunicación en busca de garantías para la satisfacción de sus derechos cuando los mecanismos de comunicación y participación no funcionan o pierden credibilidad.

La movilización y la protesta contribuyen al perfeccionamiento de la democracia, a la realización de los derechos individuales y al avance de los derechos sociales por cuanto permiten la expresión de sectores marginados, de oposición, minorías y entre otros sectores de la población que no tienen acceso a los medios masivos de comunicación y mucho menos al ejercicio del poder; ser parte de una conceptualización de la protesta social como elemento integrador del orden público que es necesaria para establecer sus alcances y garantías lo cual debe hacerse desde una perspectiva garantista y con enfoque territorial. Recientemente además de este Proyecto de ley, el Congreso de la República ha intentado limitar el ejercicio de la protesta con la regulación que se introdujo en la Ley 1801 – Código de Policía, aunque la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-223 de 2017, declaró inexecutable estas disposiciones y previo que debe tramitarse una ley estatutaria que lo desarrolle, fijando como límite temporal para

su trámite junio de 2019, aun no se ha presentado ninguna iniciativa legislativa que así lo haga.

Tampoco se ha hecho cumplimiento de lo dispuesto en los puntos 2.2.1 y 2.2.2 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en relación con el proyecto de ley al cual nos estamos refiriendo; este proyecto busca modificar la Ley 199 del 2000 introduciendo nuevos tipos penales, un nodo denominado vandalismo en la protesta social, otro que sería una especie de concierto para el vandalismo y uno relacionado con la obstrucción de vías y/o infraestructura de transportes, ya se ha señalado ampliamente en intervenciones anteriores porque la introducción de estos tipos por un lado es redundante y por otro lado pues, puede resultar inconstitucional.

Pero de manera general, este enfoque punitista de la protesta social se aleja de su comprensión como derecho y fortalece una noción estrictamente policiva, también desconoce que existen mecanismos regulatorios que han mostrado resultados exitosos como el “Protocolo de Actuación para las Movilizaciones Sociales en Bogotá por el Derecho a la Movilización y la Protesta Pacífica”, que es el Decreto número 563 de 2015 y como ya lo mencionaba el Coronel Rey en su intervención, desde su implementación a la fecha en Bogotá se pueden evidenciar y dar seguimiento con cifras, cómo se ha reducido la incidencia de hechos violentos en el marco de las protestas a partir de la implementación de este Protocolo, y por otro lado, el Protocolo para la “Coordinación de las Acciones de Respeto y Garantía a la Protesta Pacífica como un Ejercicio de los Derechos de Reunión, *Manifestación Pública y Pacífica*, Libertad de Asociación, Libre Circulación, Libre Expresión, Libertad de Conciencia a la Oposición y a la Participación”, que fue expedido por el Ministerio del Interior en el 2018, hacemos referencia a la Resolución número 1190 del año pasado. En ese sentido, teniendo en cuenta el posible efecto limitante de este proyecto de ley para el ejercicio del derecho a la protesta y la existencia de mecanismos alternativos para su garantía como los protocolos, ya mencionamos sugerimos el archivo de este Proyecto de Ley. Muchas gracias.

**Presidente:**

Muchas gracias Ricardo Jaramillo, de la Corporación Viva la Ciudadanía, sigue en el uso de la palabra Edgar Alfonso Rodríguez Zamora.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Édgar Alfonso Rodríguez Zamora, representante de Empresas Colombianas de Seguridad – ECOS:**

Muy buenos días, hago la expresión de esta intervención como abogado practicante que diariamente está incurso en el medio del desarrollo de la actividad judicial, para mí como primera medida, creo que es procedente la iniciativa que

se está manifestando por parte de esta Comisión, toda vez que si bien es cierto que todos sabemos que existen unos derechos fundamentales y que este derecho está consagrado en el artículo 37 de la Carta Política como lo es el derecho a la protesta, también sabemos que estos derechos tienen que ser limitados, no pueden ser absolutos en su ejercicio, dicho postulado, el artículo 37 efectivamente le da esa facultad al legislador para que él limite el desarrollo de esos derechos.

Bajo este entendido es claro que, en el funcionamiento del desarrollo del derecho a la protesta, pues como es conocido por la mayoría de todos nosotros se han venido presentando actos atentatorios en contra de los bienes tanto públicos y privados, así como de agentes del Estado, en especial de la Fuerza Pública, y es que considero la iniciativa legislativa en ningún momento está privando a los ciudadanos de lo cual hago parte, yo también, de protestar y de hacer valer nuestros derechos. Lo que se está buscando, es que efectivamente bajo esa figura y desarrollo de ese derecho, muchas personas atenten como se dijo anteriormente, contra bienes jurídicos tutelados; escuchaba anteriormente en una de las acotaciones que el daño en bien ajeno era un delito que ya estaba estipulado en la Ley 599, pero eso no es óbice para que se cree un nuevo delito con características especiales y particulares cuando se ha venido reiterando por parte de muchas personas que hacen parte de estas protestas, afectaciones a daños como se dice, privados y también públicos.

También existe otro tipo penal que es la violencia contra Servidor **Público**, *la experiencia muchas veces nos dice que en el ejercicio de la acción punitiva la Fiscalía no lleva* a feliz término esas investigaciones, lo que muchas veces los miembros de la Fuerza Pública no hacen la respectiva denuncia, no participan al interior de la investigación y terminan cerrándose dichas investigaciones por parte del ente acusador. Entonces sí es menester, también la protección de los miembros de la Fuerza Pública cuando al interior de una protesta se atente contra su integridad y humanidad, por lo tanto, pienso que, dada esa facultad constitucional al legislador de limitar los derechos fundamentales, no contraviene en ningún momento el ejercicio de los mismos y, por el contrario, si bien el derecho a la protesta hace parte de una manifestación colectiva, también lo es que el derecho penal como última ratio, se buscaría en últimas, valga la redundancia, criminalizar este tipo de conductas y es de naturaleza individual, no se está hostigando, no se está atacando una colectividad, sino casos particulares y concretos en donde las personas atenten contra bienes jurídicos.

En ese orden de ideas quien ejerza pacíficamente su derecho a la protesta tendrá la garantía del Estado de hacerlo, pero también quien haga uso de esa protesta para atentar contra el bien jurídico establecido, debe ser castigado claramente por el

Estado a través de los tipos penales que pienso son procedentes bajo esta iniciativa. Gracias.

**Presidente:**

Muchas gracias Édgar Alfonso, tiene el uso de la palabra Juan Esteban Orrego de Fenalco – Bogotá.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Juan Esteban Orrego, Ponente de FENALCO – Bogotá:**

Muy buenos días para todos, un agradecimiento muy especial por esta invitación, que consideramos es muy importante desde el gremio que represento apoyamos esta iniciativa que hoy está sobre la mesa. Obviamente somos conscientes que la protesta social es legal, permitida, que es un derecho fundamental que también apoyamos, pero la libertad de uno termina donde comienza la del otro, tal caso pues no solamente apoyamos la iniciativa que tiene que ver con los temas penales, sino que desde lo civil solicitamos que también se mire la posibilidad de solicitar a las personas que promueven las propuestas un seguro de responsabilidad civil contractual, de tal forma que lo que ocurre hoy en día con las personas que se ven afectadas hablando de los comerciantes, de los establecimientos comerciales por donde pasan las protestas que si bien es claro que son absolutamente legítimas y cuando pasa una protesta es un deber de todos los ciudadanos apoyarla de una manera y obviamente las limitaciones que tenemos en términos de baja en las ventas y en la productividad del lugar, es conocida, y es clara y es aceptada y respetada, pues el hecho de que los actos vandálicos se presenten, también no está dentro de esto, no hace parte de las libertades de las cuales están gozando.

Entonces aprovecho esta oportunidad para pedir que se tenga en cuenta, literalmente, la Constitución de pólizas de responsabilidad civil extracontractual por parte de los organizadores de estas marchas. Muchísimas gracias.

**Presidente:**

Gracias a Juan Esteban de Fenalco, tiene la palabra el delegado del Presidente de la ANDI, Bruce Mac Master, el señor Juan Arturo González.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Juan Arturo González, delegado de la Presidencia de la ANDI:**

Muchas gracias Presidente, un saludo especial para todos, a nombre de nuestro Presidente, el doctor Bruce Mac Master, y pues del equipo de la Vicepresidencia Jurídica quiero agradecer especialmente esta invitación que se nos ha extendido, consideramos de vital importancia la participación de la ANDI en este tipo de audiencias públicas.

Es de gran importancia la iniciativa legislativa que se está presentado el día de hoy, la consideramos nosotros también de gran importancia, es un derecho fundamental consagrado en la Constitución Política el cual como nosotros debe contar con las suficientes garantías para su ejercicio, sin embargo, creemos



que es importante que su ejercicio se ajusta a la Constitución, las leyes y a los pronunciamientos de la Corte Constitucional, así mismo consideramos que la protesta debe ser ejercida de manera pacífica, abierta, sin alteraciones al orden público y con la conciencia de la posible afectación de los derechos de terceros; reiteramos desde la ANDI nuestro apoyo a este tipo de iniciativas y a esta iniciativa en particular, que busca esclarecer los límites del ejercicio de los derechos, lo cual creemos que es importante y en particular el de la protesta social. Muchas gracias a todos.

#### Presidente:

Bueno, muchas gracias Juan Arturo, quiero para concluir hacer una corta reflexión, no sin antes recordarles y pedirles el favor de entregar las ponencias en la Secretaría.

Yo creo que hay demasiada estigmatización de la protesta social, no puede confundirse el orden público con la protesta social, y pienso que de verdad es directamente proporcional a la falta de satisfacción de los derechos la protesta, seguramente si el Estado, el establecimiento colombiano, cumpliera con sus obligaciones con mayor puntualidad, la protesta sería menor, pero en todo caso no se trata de cuestionar la protesta, la protesta es un derecho, y sí, hay que concertar porque debe de cumplir con sus objetivos, por ejemplo tenemos un punto de participación política firmado en La Habana, construido en La Habana, y firmado aquí en Colombia no una, sino dos veces en el Acuerdo de Paz y hay muchos de eso temas que tienen que ver con las garantías de la protesta social que no se cumplen, que no se quieren cumplir.

Realmente no puede ser que el Estado, solo le ofrezca a la gente, multa y cárcel, no puede ser así, ya tenemos y lo han dicho, los problemas del hacinamiento, tenemos los problemas de la pobreza y lo que vamos a hacer con una Ley de este tipo es agravar esos problemas, y ya hay caminos como lo han indicado aquí, ya hay caminos explorados que permiten de verdad que la protesta cumpla sus objetivos y sea pacífica y esté de acuerdo con las normas que entre las diferentes partes, el movimiento social, las autoridades se pueden construir. Si teníamos esa idea ahora ya reforzada por las solicitudes y los argumentos que ustedes han expresado, daremos el debate para que se archive esta ponencia, con esto les agradezco, muchas gracias por su participación, muchas gracias por sus aportes, muchas gracias por su tiempo y de nuevo les recuerdo dejen las ponencias acá en la Secretaría, que estén muy bien.

#### Secretaria:

Se ha dado por terminada la Audiencia siendo las 12:00 del día y contarles a ustedes que todas las intervenciones y ponencias que ustedes radiquen serán publicadas en el *diario oficial* del Congreso, en la Gaceta. Mil gracias.

**Anexos: Sesenta y tres (63) folios.**



El futuro es de todos

Ministerio del Interior

Al responder cite este número:  
OFI19-13614-DAL-3200

Bogotá D.C., jueves, 02 de mayo de 2019

Doctora  
**AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO**  
Secretaria Comisión Primera Constitucional  
Cámara de Representantes  
Edificio Nuevo del Congreso  
Bogotá, D. C.

**Asunto:** Excusa

Respetada doctora Amparo Yaneth, reciba un cordial saludo:

De manera atenta le manifiesto que la Ministra del Interior no podrá atender la invitación a la audiencia pública sobre el Proyecto de Ley 281/18 "Por medio de la cual se toman medidas para garantizar la protesta pacífica y se crean tipos penales", que se llevará a cabo el jueves dos (02) de mayo de 2019, debido a compromisos de agenda en el Congreso de la República.

Sin embargo, dada la importancia del tema, ha delegado al Director de Gobierno y Gestión Territorial (E), doctor Fabio Augusto Parra Beltrán, para que asista en su nombre.

Al valorar de antemano su comprensión, le agradezco haga extensiva esta excusa a todos los asistentes a la audiencia, gracias mil.

Cordialmente,



**ISABEL CRISTINA JIMÉNEZ LOSADA**  
Directora de Asuntos Legislativos

Elaboró: Arosada, Danyela - Profesional Dirección de Asuntos Legislativos

RECIBIDO  
EJECUTIVO  
MAYO 2 / 19  
9:58  
MORA  
Esther

---



El futuro es de todos

Ministerio del Interior

Nº 74 MDN-DMSG-GAL-22

Bogotá D.C.

Doctora  
**AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO**  
Secretaria General Comisión Primera  
Cámara de Representantes  
Congreso de la República  
Ciudad

**Apreciada Secretaria:**

De manera atenta, me permito comunicarle que hemos recibido invitación para el señor Ministro de Defensa para participar en la Audiencia Pública del Proyecto de Ley No. 281 de 2018 Cámara "Por medio de la cual se toman medidas para garantizar la protesta pacífica y se crean tipos penales", para el día jueves 02 de mayo de 2019 a realizarse en el recinto de sesiones Roberto Camacho Weberberg.

Agradecemos esta convocatoria e informo que no le es posible asistir dado que con anticipación se programó realizar Consejo de Seguridad en el municipio de Saravena - Arauca.

Así mismo, le informo que a la audiencia asistirá el señor Coronel Pablo Antonio Cuello Ros, Secretario General de la Policía Nacional en compañía de un oficial de la Dirección de Seguridad Ciudadana.

Cordialmente,



**ÓSCAR ORTIZ GONZÁLEZ**  
Secretario de Gobierno

Stalup  
Abat 30/19  
5:02 pm

Correa 53 No. 24 - 11640



 **MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL**  
POLICÍA NACIONAL  
DIRECCIÓN GENERAL

No. S-2019- 009223 / DIPON – JEFAT – 29.25

Bogotá D.C. 30 ABR 2019

Doctor  
**OSCAR ENRIQUE ORTIZ GONZÁLEZ**  
Secretario Gabinete de Ministerio de Defensa  
Ciudad


Asunto: excusando invitación

En atención a la invitación a la audiencia pública sobre la "implementación de la política pública sobre el proyecto de ley No 281 de 2018 "Por medio de la cual se toman medidas para garantizar la protesta pacífica y se crean tipos penales" programada para el día jueves 02 de mayo del año en curso a las 08.00 horas, me permito informar que no podré asistir debido a compromisos institucionales. No obstante, se delegó al señor Coronel PABLO ANTONIO GRIOLLO REY, Secretario General de la Policía Nacional para que asista en mi representación,

Alentamente,

  
Mayor General **OSCAR ATEHORTÚA DUQUE**  
Director General Policía Nacional



 **UNIVERSIDAD SERGIO ARBOLEDA**  
TEL: 800.51.8043

Bogotá, 30 de abril de 2019

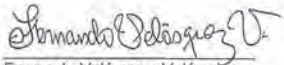
Doctora  
**AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO**  
Secretaría Comisión Primera Constitucional  
Ciudad

Referencia: Oficio No. C. P. 3.1.1048-19


Respetada Doctora:

En mi calidad de Director del Departamento de Derecho Penal, adscrito a la Escuela Mayor de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda de Bogotá, Colombia, agradezco la invitación para participar en la Audiencia Pública sobre el Proyecto de Ley No. 281 de 2018 Cámara "POR MEDIO DE LA CUAL SE TOMAN MEDIDAS PARA GARANTIZAR LA PROTESTA PACÍFICA Y SE CREAN TIPOS PENALES" programada para el día 02 de mayo a las 10:00 a.m.; sin embargo, me es imposible asistir ya que me encuentro fuera de Bogotá; no obstante, y teniendo en cuenta la importancia del tema, he comisionado al Señor **JUAN DAVID JARAMILLO RESTREPO**, identificado con cc. 80.854.730 para que sea la persona que participe en mi representación.


Un cordial saludo,

  
**Fernando Velásquez Velásquez**  
Director Departamento de Derecho Penal  
Universidad Sergio Arboleda

Anexo: copia de documento de identificación del Dr. Juan David Jaramillo Restrepo

 **Defensoría del Pueblo**

Bogotá D.C. 30 ABR 2019

  
El documento electrónico: 20193.10081372 de 13900  
Fecha: 5 de Abril de 2019 09:52:59 AM  
Número: 2  
Destinatario: OFICINA DEL TUBERO  
Destinatario: AMPARO YANETH CALDERON PERDOMO

Doctora  
**AMPARO YANETH CALDERON PERDOMO**  
Secretaría  
Comisión Primera Constitucional  
Cámara de Representantes  
Carrera 7 No. 8-68 oficina 238 B  
E-mail: audienciascomisionprimera@gmail.com; comision.primeracamara.gov.co  
Bogotá, D.C.

Referencia: Invitación Audiencia Pública 2 de Mayo de 2019


Respetada doctora Amparo Yaneth:

En nombre del señor Defensor del Pueblo, doctor Carlos Alfonso Hegret Mosquera, agradezco la invitación para asistir a la Audiencia Pública sobre el Proyecto de Ley No. 281 de 2018 Cámara "Por medio de la cual se toman medidas para garantizar la protesta pacífica y se crean tipos penales", que se realizará el jueves 2 de Mayo de 2019.

El día anteriormente mencionado, el señor Defensor del Pueblo se encontrará cumpliendo compromisos previamente agendados y confirmados, motivo por el cual ofrezco disculpas por la no asistencia.

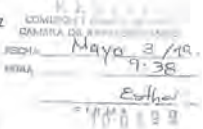
Sin embargo y teniendo en cuenta la importancia que la temática reviste, se ha designado al doctor Giovanni Rojas Sánchez, Director Nacional de Atención y Trámite de Quejas, identificado con la cédula de ciudadanía No. 74.360.217, con el fin asista a la Audiencia Pública mencionada.


Cordialmente,

  
**JESÚS LEONARDO SALAZAR SÁNCHEZ**  
Secretario Privado

Comit: Dr. Giovanni Rojas Sánchez.  
Asunto: I/A.

Proyecto: Andrés González Álvarez  
Revisó: Jesús Leonardo Salazar  
Aprobó: Jesús Leonardo Salazar  
Archivado en: Oficina Enviados  
Construcción Dependencia:



 **CSPP**  
Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos

Señor  
**GABRIEL SANTOS GARCÍA**  
Presidente Comisión Primera Cámara de Representantes  
Congreso de la República

Señores  
**MESA DIRECTIVA**  
Comisión Primera Constitucional Cámara de Representantes  
Congreso de la República

REF.: Solicitud de intervención en la Audiencia Pública sobre el Proyecto de Ley No. 281 de 2018 de Cámara

Respetados/as congresistas,

Por medio de la presente, **FRANKLIN CASTAÑEDA VILLACOB**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 72.266.786 expedida en la ciudad de Barranquilla, en mi condición de Presidente de la **FUNDACIÓN COMITÉ DE SOLIDARIDAD CON LOS PRESOS POLÍTICOS**, con personería jurídica No. 5510 del Ministerio de Justicia y del Derecho, y como parte de la **CAMPAÑA DEFENDER LA LIBERTAD: UN ASUNTO DE TOD@S**, me dirijo ante ustedes con la finalidad de manifestar nuestras opiniones y comentarios respecto del Proyecto de Ley No. 281 de 2018: "POR MEDIO DE LA CUAL SE TOMAN MEDIDAS PARA GARANTIZAR LA PROTESTA PACÍFICA Y SE CREAN TIPOS PENALES". De igual forma, solicitamos de manera respetuosa un espacio de intervención formal en la audiencia pública que se llevará a cabo el día 2 de mayo de 2019 a las 10am.

La Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos y la Campaña Defender la Libertad: un asunto de tod@s consideran que el contenido del Proyecto de Ley No. 281 es contrario a las disposiciones emanadas de la Corte Constitucional sobre el derecho de reunión y asociación, afecta la democracia y la libertad de expresión, derechos que hacen parte del núcleo esencial del Estado Social de Derecho, y es contrario a los compromisos internacionales del Estado Colombiano en materia de derechos humanos, razón por la cual solicitamos el archivo del mismo, por considerarlo **improcedente e inconstitucional** según los siguientes elementos.

i. La protesta social no está sujeta a autorizaciones, y las molestias e incomodidades que se generan como consecuencia de las manifestaciones no deben constituir conductas punibles.

El artículo 3º del Proyecto, por medio del cual se adiciona un artículo al Código Penal, señala que: "El que incite, dirija, construya, realice o proporcione los medios para obstaculizar, de manera temporal o de manera permanente, selectiva o general, las vías o la infraestructura del transporte público o privado por los sitios no autorizados por la autoridad competente para desarrollar las protestas, manifestaciones o marchas públicas o se atentan contra los bienes que lo integran, incurrirá en prisión de 4 a 8 años y

Prometo a la libertad, igualdad y fraternidad de la República de Francia 1989. Premio Cruz de Oro José Acosta y Cámara del Concejo de Bogotá 2000



múltiple de 50 a 100 salarios mínimos mensuales legal vigente" (subrayado propio), es inconstitucional y contrario al derecho de reunión.

La sanción penal a la obstrucción de vías o de la infraestructura de transporte es una restricción innecesaria, desproporcionada e inconstitucional a los derechos a la libertad de expresión y a la libertad de asociación pacífica, que desconocen el carácter pluralista, democrático y participativo del Estado colombiano. Si bien la protesta social no es un derecho absoluto, "sus limitaciones deben ser necesarias para asegurar el respeto a los derechos de los demás o la protección de la seguridad nacional, el orden público, o la salud o la moral pública. Tales limitaciones deben ser razonables con el fin de asegurar el desarrollo pacífico de las manifestaciones, y deben regirse "por los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad".

La obstrucción de vías por sí misma no debe considerarse una conducta antijurídica, toda vez que el ejercicio de la movilización social se caracteriza porque la ciudadanía hace uso del espacio público para la manifestación de ideas, reclamos y se configura como desarrollo del ejercicio de la libertad de expresión. Los estándares internacionales establecen que la libre circulación vehicular no debe anteponerse automáticamente a la libertad de reunión pacífica, y, por tanto, las instituciones competentes del Estado tienen el deber de diseñar planes y procedimientos operativos adecuados para facilitar el ejercicio del derecho de reunión, incluido el reordenamiento del tránsito de peatones y vehículos en determinada zona.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que en algunas ocasiones el ejercicio de protesta social "distorsiona la rutina de funcionamiento cotidiano, especialmente en las grandes concentraciones urbanas, y que, inclusive, puede llegar a generar molestias o afectar el ejercicio de otros derechos que merecen de la protección y garantía estatal, como, por ejemplo, el derecho a la libre circulación. (...) el derecho a la libertad de expresión no es un derecho más sino, en todo caso, uno de los primeros y más importantes fundamentos de toda la estructura democrática: el socavamiento de la libertad de expresión afecta directamente al nervio principal del sistema democrático".

Atendiendo los estándares internacionales, así como la carta magna de Colombia, la Corte Constitucional ha manifestado en sus sentencias C-009 de 2018 y C-742 del 2012 que el ejercicio de los derechos a la manifestación y reunión pública y pacífica implican alteración en la cotidianidad, pues como se advirtió, uno de los propósitos del ejercicio de estos derechos como canales de expresión legítima en una sociedad democrática es perturbar la vida comunitaria "normal", en aras de llamar la atención sobre una idea particular.

La Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado su preocupación por "la existencia de disposiciones penales que convierten en actos criminales la simple participación en una protesta, los cortes de ruta (a cualquier hora y de cualquier tipo) o los actos de desorden que en realidad, en sí mismos, no afectan bienes como la vida o la libertad de las personas". De igual forma, es claro que el ejercicio de los derechos a la reunión y a la manifestación pública y pacífica pueden, según lo ha manifestado la Corte Constitucional, "generar tensiones respecto del mantenimiento del orden público, pero en todo caso, el legislador no puede desbordar

<sup>1</sup> CIDH, 2015. Criminalización de la labor de los defensores y los defensores de derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II, párr. 120  
<sup>2</sup> Ibid., párr. 125 y 126.  
<sup>3</sup> Relatoría para la Libertad de Expresión, CIDH, La Agenda de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión: problemas persistentes y desafíos emergentes, disponible en [www.cidh.org/relatoria/showDocument.asp?DocumentID=2312](http://www.cidh.org/relatoria/showDocument.asp?DocumentID=2312)

los principios de razonabilidad y proporcionalidad al hacer uso del margen de configuración o establecer restricciones cuya vaguedad conduzca a impedir tal derecho"

La Corte ha determinado que la incitación, conreñimiento, dirección, o proporción de medios para la obstrucción de vías públicas o la infraestructura del transporte público sólo son punibles cuando se realizan por medios ilícitos, y a su vez afectan el orden público (Sentencia C-742-2012), característica que desconoce el Proyecto de Ley 281. Es de recordar que, según la jurisprudencia constitucional, con el fin de evitar posibles arbitrariedades se han establecido criterios para calificar el orden público y las hipótesis de hecho en las cuales se justifica disolver o impedir el desarrollo de una reunión. "En líneas generales estos criterios deben estar dirigidos exclusivamente a evitar amenazas graves e inminentes. Por lo general, es insuficiente un peligro eventual y genérico, un simple temor o una sospecha. La naturaleza del derecho de reunión, en sí mismo conflictivo, no puede ser la causa justificativa de normas limitativas del mismo. No se puede considerar el derecho de reunión y manifestación como sinónimo de desorden público para restringirlo per se".

En la Sentencia C-742 de 2012, la Corte afirmó que para que un acto pueda considerarse típico del delito de obstrucción a vías públicas que afecten el orden público, debe demostrarse que se alteró el funcionamiento —a través de medios ilícitos— regular de las vías o infraestructuras de transporte, en cuanto de ese modo se atente en concreto contra la vida humana, la salud pública, la seguridad alimentaria, el medio ambiente o el derecho al trabajo. Y debe haber un daño al menos potencial para la seguridad pública. Dichos verbos y características son ausentes en el Proyecto de Ley en curso, y por tanto se crea un tipo penal en abierto para la protesta social sin respetar el principio de definición taxativa.

De otro lado, el artículo habla de "síntos no autorizados por la autoridad competente", lo cual es contrario a nuestra Constitución. Ya lo ha dicho la Corte Constitucional: el Congreso no puede crear una base para que la reunión o la manifestación sea prohibida. En Colombia aplica un aviso previo, que no persigue solicitar autorizaciones para ejercer un derecho fundamental, sino que "tiene por objeto informar a las autoridades para que tomen las medidas conducentes a facilitar el ejercicio del derecho sin entorpecer de manera significativa el desarrollo normal de las actividades comunitarias".

Condicionalizar la realización de la protesta a la obtención de un permiso discrecional de uso de las vías por parte de una autoridad pública, le confiere a dicha autoridad el poder de vetar expresiones ciudadanas, negando así el ejercicio legítimo de derechos constitucionales reconocidos como los derechos a la libertad de expresión, la libertad de asociación pacífica, libertad de reunión y de participar en la conducción en asuntos públicos.

El aviso, como un requisito de carácter informativo y no como un permiso, tiene el objetivo de que la administración despliegue la logística necesaria para garantizar el ejercicio de los derechos a la reunión y a las manifestaciones en espacios públicos, el debido acompañamiento y, además, asegurar el orden público y social. Ello no implica que la movilización o las vías a utilizar estén sujetos a autorización. Así está dispuesto en la Ley 1801 de 2016; Código Nacional de Policía, el cual establece en su artículo 54 que: "Los alcaldes distritales o municipales, salvo circunstancias excepcionales o de fuerza mayor, 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

<sup>4</sup> Sentencia C-009 de 2018, MP: Gloria Stella Ortiz Delgado  
<sup>5</sup> Sentencias C-742 de 2012 MP: María Victoria Calle Correa citando la sentencia C-024

pública. En el caso de las vías arteriales principales o corredores de transporte público colectivo deberán establecer un plan efectivo de desvíos para la movilización de los ciudadanos que no participan del acto o evento, como medida de protección de los derechos de los demás ciudadanos".

**ii. El concepto de vandalismo en la protesta social no puede crear generalizaciones ni arbitrariedades contra la protesta social.**

El artículo 1 del Proyecto crea el tipo penal de "Vandalismo en la protesta social". Esta configuración penal promovida en el Congreso de la República se da en un contexto político y mediático en el cual el marco discursivo para referirse a la protesta está atravesado por el lenguaje propio del Código Penal: la protesta se asimila a un crimen, a disturbios, vandalismo, desórdenes, en lugar de concebirla como el ejercicio de un derecho ciudadano.

La utilización de tipos penales peligrosistas, como el de la coparticipación, generan un tipo penal abierto que puede dar cabida a arbitrariedades por parte de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, dado que podría entenderse que cualquier persona que haya participado de la movilización podría incurrir en estas conductas, lo cual hace que en el proceso penal se puedan realizar imputaciones genéricas y no individualizables de los hechos concretos, vulnerando el debido proceso.

Los verbos retores del delito, así como sus sujetos pasivos y activos, ya se encuentran tipificados en otras Leyes penales, como la ley 1453 de 2011 y la Ley 599 de 2000. En nuestro ordenamiento ya existe el delito de violencia contra servidor público y de daño en bien ajeno, los cuales son los que configura este nuevo proyecto de ley. Por tanto, el artículo 1 y 2 del Proyecto no modifica ni aumenta las facultades que tienen las autoridades policiales y judiciales de perseguir quienes cometen violencias en el marco de la protesta social. La promulgación de esta Ley responde a una necesidad de obtener réditos políticos ante el contexto mediático, y se da de forma reactiva y sin fundamentos empíricos sólidos.

La Corte Constitucional en su sentencia T-388 de 2013 ha manifestado que existe una "incontinenca legislativa para convertir en delito todo aquello que se considera ofensivo para la sociedad". Existen graves actos criminales que, sin duda, ameritan la imposición de sanciones tan drásticas como la privación de la libertad, pero el legislador de un estado social y democrático de derecho debe promover, en principio, la libertad.

La Comisión Asesora de Política Criminal ha manifestado que en buena parte, las medidas de política criminal, como las que promueve este Proyecto, "se han adoptado apresuradamente respondiendo a fenómenos de opinión pública o a los deseos de los gobiernos de mostrar que se está haciendo algo frente a la criminalidad o frente a hechos graves de crueldad o violencia, pero muy raramente estas decisiones se han basado en estudios empíricos sólidos que muestren la utilidad de, por ejemplo, recurrir al aumento (o disminución) de una pena, o a la criminalización de un cierto comportamiento".

<sup>6</sup> Sentencia T-388 de 2013, MP: María Victoria Calle.  
<sup>7</sup> Comisión Asesora de Política Criminal, 2012. Informe final: diagnóstico y propuestas de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano. Ministerio de Justicia. Pág. 27

No se presenta en la exposición de motivos información empírica y argumentos técnicos que demuestren la utilidad de la creación de estos tipos penales para "mitigar el vandalismo", argumento esbozado por los autores del Proyecto.

Finalmente, es de recordar que en el tratamiento a la protesta social y los hechos violentos que en ella se presenten, se deben priorizar las herramientas que otorga el derecho civil, así como el derecho pólivo, pues permite generar menor participación penal del Estado en los problemas propios del ejercicio democrático.

Agradecemos su atención y disposición. Cordialmente,

**FRANKLIN CASTAÑEDA VILACOB**  
Presidente Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos  
C.C. 72.266.786



 <p style="text-align: center;"><b>FUNDACIÓN FORO NACIONAL POR COLOMBIA</b></p> <p style="text-align: center;">Intervención sobre el Proyecto de Ley número 281 de 2018 Cámara, "por medio de la cual se toman medidas para garantizar la protesta pacífica y se crean tipos penales"</p> <p style="text-align: center;">Audiencia Pública, 2 de mayo de 2019 Recinto de sesiones de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes - Roberto Camacho Weverberg</p> <p>Con el ánimo de contribuir a la discusión de este proyecto de ley de grandes consecuencias para el ordenamiento democrático de nuestro país, a continuación se presentan algunas observaciones que fundamentan la solicitud de archivo del Proyecto de Ley número 281 de 2018 Cámara, "por medio de la cual se toman medidas para garantizar la protesta pacífica y se crean tipos penales".</p> <p><b>1. Consideraciones generales desde el ámbito jurídico nacional e internacional</b></p> <p>La protesta pacífica es una modalidad de acción política y expresión legítima de los derechos de reunión, libre circulación, libre expresión, de conciencia y oposición en una democracia. Desde esta perspectiva, es una práctica que enriquece la inclusión social y política y fortalece el ejercicio de la ciudadanía crítica, dispuesta al diálogo social y a la construcción colectiva de Nación. La democracia se mide en buena medida por las garantías que un Estado ofrece a la expresión pública de ideas, a la diversidad y al desacuerdo. Una democracia agoniza cuando no se permite la expresión plural de ideas que reflejen la heterogeneidad social y política, es decir, los grados de libertad que caracterizan a la sociedad y al Estado que la promueven.</p> <p>Tal como ha ocurrido a lo largo de la historia de Occidente, donde las transformaciones sociales han sido, en buena parte, fruto de movilizaciones y protestas de sectores excluidos y vulnerados, en la actualidad, es válido afirmar que entre mayores sean las garantías y mejores las condiciones para el ejercicio del derecho a la movilización social y a la protesta pacífica, más robusta y firme será la organización democrática de un Estado. Pues se trata de garantizar la expresión pública de sectores marginados, minoritarios o de oposición política, con el propósito de que ellos puedan alcanzar y ampliar la realización de derechos individuales, sociales y políticos, ante la ausencia o la ineficacia de otros medios para lograrlo. Y desde el caso colombiano, esto no es nada más que el Estado cumpla con el fin esencial que la Constitución Política le asigna: "garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución", "facilitar la participación de todos en las decisiones que los (sic) afectan"; y "proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares" (C.P. Art 2).</p>	<p>Las movilizaciones y protestas son modalidades legítimas de acción colectiva, reconocidas expresamente en el artículo 37 de la Constitución y en el ordenamiento legal colombiano, como reunión y como manifestación pública a través de las cuales la ciudadanía expresa sus deseos, frustraciones y reclamos frente a los asuntos públicos ya sea porque no tienen acceso al poder político, a los agentes públicos y privados que toman decisiones sobre asuntos que afectan su vida, ni medios a través de los cuales hacerse oír. Además, su ejercicio efectivo se funda en el respeto y el reconocimiento de garantías y libertades tales como, el derecho de asociación (art. 38), la libertad de expresión (art. 20) y la libertad de conciencia (art. 18), la libertad de expresión (art. 20), el derecho de asociación (art. 38), la participación en los asuntos públicos (art. 40).</p> <p>En los años recientes, la protesta social en Colombia se ha consolidado como el medio por excelencia para expresar el descontento social. El número de movilizaciones y protestas se ha incrementado como reflejo de dinámicas sociales y políticas complejas, frente a las cuales la respuesta del Estado privilegia, en la generalidad de los casos, el orden público por sobre los reclamos y demandas de quienes protestan. En este contexto, el debate sobre las condiciones y garantías para el ejercicio pleno de este derecho ha recobrado vigor en los años recientes. De una parte, se destaca la entrada en vigencia del Nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia (Ley 1801 de 2016) cuyos artículos referidos al derecho a la reunión incluidos en el Título VI fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional (Sentencia C-223/17) por vicios de forma.</p> <p>Sin embargo, posteriormente esta Corte emitió dos sentencias que incluyen decisiones de fondo sobre la misma Ley 1801, en tres aspectos: primero, declaró exequible el inciso cuarto del artículo 53 respecto a posibilidad de disolver las manifestaciones y protestas por alteración del orden público, siempre y cuando se determine: "(i) una grave e inminente alteración a la convivencia y (ii) que no exista otro medio menos gravoso para el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación pública y pacífica" (Sentencia C-281/17). Segundo, se pronunció favorablemente sobre la expresión "cualquier otro fin legítimo" asociado al ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública y pacífica para exponer ideas o intereses colectivos, incluida en el mismo artículo 53, tomando en cuenta que estarían por fuera de los fines legítimos, "(i) la propaganda de la guerra; (ii) la apología al odio, a la violencia y el delito; (iii) la pornografía infantil; (iv) la instigación pública y directa a cometer delitos; y (v) lo que el Legislador señale de manera expresa" (Sentencia C-009/18). Y, tercero, sobre la autorización del uso de las vías para el ejercicio del derecho a la reunión o manifestación pública, avala la expresión "salvo circunstancias excepcionales y de fuerza mayor" contenida en el artículo 54, exigiendo "que se motive la negativa al uso de las vías públicas, para que no se presenten restricciones desproporcionadas o arbitrarias al ejercicio del derecho" (Sentencia C-009/18).</p> <p>Desde el plano formal, algunas señales se desprenden de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y apuntan a la necesidad de contar con un marco normativo que proteja el</p>
<p>derecho a la movilización y la protesta, hasta cierto punto garantista, pero que no siempre triunfa a la hora de concretarse en aspectos sustantivos que se deben transformar, desde la perspectiva no solo del derecho a expresar, por ejemplo, un desacuerdo, sino de lograr la reivindicación del derecho que motiva la protesta. No obstante, cualquier regulación que se pretenda hacer al derecho a la protesta tendrá que atender, al menos, los mandatos de la Carta Política, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el marco internacional de derechos humanos que se integran al marco constitucional y legal colombiano.</p> <p>La Corte Constitucional ha señalado también que, incluso reconociendo la tensión que surge entre el ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública y pacífica y el mantenimiento del orden público, la ley no puede restringirlo de tal manera que conduzca a impedir el ejercicio de este derecho (Sentencia C-742/12). El rol del Estado debe ser permitir, proteger y facilitar la concurrencia a las movilizaciones y protestas pacíficas y por ello es necesario un marco normativo y de políticas públicas que se ocupe de abordar integralmente temas como el acceso al espacio público, inherente a la movilización y la protesta, que no restrinja el derecho y que, por el contrario, otorgue garantías de seguridad y protección para su ejercicio; un régimen de notificación o aviso previo para la convocatoria de una manifestación pacífica que no impida su realización a través de barreras burocráticas; un marco de protección y garantías para manifestantes y prevención de hechos de violencia; la posibilidad de que los manifestantes puedan recurrir a una autoridad independiente e imparcial para impugnar cualquier decisión que implique o tenga como consecuencia la restricción del derecho, entre otros aspectos.</p> <p>El reconocimiento expreso y amplio del derecho a la manifestación pública y pacífica en los principales instrumentos internacionales de derechos humanos es prueba fehaciente de que la efectividad y garantía de este derecho, además de ser inherente a la condición humana, es funcional para el cumplimiento de los demás derechos humanos. Como lo resalta la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, resulta "inadmisible la penalización per se de las demostraciones en la vía pública cuando se realizan en el marco del derecho a la libertad de expresión y al derecho de reunión" (CIDH, Informe Anual 2005).</p> <p>Finalmente, es importante señalar que no es razonable equiparar la protesta social a los disturbios públicos, pues las protestas suponen, intrínsecamente, ciertas incomodidades para la población que no participa directamente en ellas; o bien, que las autoridades perciban en su desarrollo algunas dificultades para preservar el funcionamiento cotidiano del orden público. La Corte Constitucional ha señalado que ninguna de las anteriores consideraciones permite concluir que la protesta social se encuentra en el mismo plano jurídico y constitucional que los disturbios públicos (Sentencia C-007/2018).</p>	<p><b>2. Imprecisiones y generalizaciones lesivas para el ejercicio de un derecho</b></p> <p>Las alteraciones del orden público que involucren actos de violencia son eventos que pueden suceder en la vía pública o en sitio abierto al público y por lo general se originan durante una aglomeración de personas. Estas alteraciones del orden público o disturbios no son conaturales a la protesta social, y cuando suceden, generalmente hechos producidos por externos, como provocadores o contramanifestantes, cuyo propósito es perturbar o dispersar tales reuniones, la intervención de la Policía debe dirigirse a controlar los comportamientos violentos que protagonizan tales personas. Su deber es garantizar el ejercicio del derecho a la protesta de quienes se están manifestando pacíficamente, así como de quienes no participan de ella. En consecuencia, cualquier medida adoptada por las autoridades debe estar dirigida a la garantía del derecho y no a su restricción, caso en los cuales debe aplicar criterios de razonabilidad y proporcionalidad.</p> <p>El artículo 1 de Proyecto de Ley 281 de 2018 Cámara, criminaliza la protesta pues vincula de manera arbitraria el "vandalismo" con la protesta social y no establece la diferenciación necesaria entre los actos de vandalismo que pueden cometer algunas personas, cuyas intenciones no son del todo claras y menos pueden – per se – atribuirse a objetivos de quienes convocan una protesta pacífica o formulan reclamaciones y aspiraciones, ni mucho menos, imponerles costos gravosos a tales organizaciones. El daño en bien ajeno ya está tipificado como conducta punible en el Código Penal colombiano, de manera que es innecesario incluir estas nuevas restricciones que no tiene relación alguna con el ejercicio del derecho a la protesta pacífica.</p> <p>El artículo 2 del mismo proyecto de ley, de igual manera, mediante un lenguaje ambiguo como "promover", "ayudar", "financiar", "facilitar", "estimular" la realización de acciones de vandalismo – en el contexto de la protesta social – dan lugar a la aplicación de esta norma de forma discrecional con peligrosas consecuencias, arbitrariedades y abuso de autoridad. Y no solamente por los daños, de por sí ya graves, al libre ejercicio de un derecho, sino porque también puede llevar al Estado a tener que incurrir en los costos asociados al tener que corregir o retractarse de acusaciones o de enjuiciar personas inocentes sobre la base de definiciones tan imprecisas.</p> <p>En consecuencia, los artículos 1 y 2 del proyecto de ley 281 de 2018, además de innecesarios, son lesivos para el libre ejercicio del derecho a la protesta, por cuanto se está relacionando de manera inadecuada e inexacta una conducta ya tipificada como delito (asociado al daño en bien ajeno) al ejercicio de la libre expresión, opinión y movilización.</p> <p>Finalmente, el artículo 3 del citado proyecto de ley, referido a las penas por obstaculizar vías o la infraestructura de transporte en sitios no autorizados por la autoridad competente, desconoce de plano que el acceso al espacio público es consustancial al ejercicio del derecho a la protesta por lo que es normal la ocupación de vías, plazas, parques, entre otros,</p>



<p>pues esto permite la comunicación de los puntos de vista a la sociedad y a las autoridades de manera pública; el mensaje que se quiere transmitir con la protesta no puede ser restringido ni antes, ni en el curso, ni después de la misma, salvo que se trate de discursos que le hacen propaganda a la guerra o hacen un llamado de apología del odio nacional, étnico, religioso, entre otros, que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia, en los términos del artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.</p> <p>Es primordial tener en consideración que los sectores que se expresan en la protesta social suelen ser los sectores más frágiles, discriminados y olvidados de la ciudadanía y, en consecuencia, no tienen acceso a los medios de información ni voz pública que los represente.</p> <p>Por las anteriores consideraciones nos permitimos recomendar el archivo del Proyecto de Ley Número 281 de 2018 Cámara. En un Estado democrático "Se Vale Protestar".</p> <p><i>María Teresa Wotter</i> Fundación Foro Nacional por Colombia</p>	 <p>Intervención de la Corporación Viva la Ciudadanía en la Audiencia Pública sobre el Proyecto de Ley No. 281 de 2018 Cámara "Por medio de la cual se toman medidas para garantizar la protesta pacífica y se crean tipos penales"</p> <p><b>1. Antecedentes</b></p> <p>Una de las características más importantes de los sistemas políticos democráticos es la de proveer garantías efectivas para la participación ciudadana democrática. El principio de participación democrática implica una serie de procedimientos para la toma de decisiones públicas, tras los cuales las determinaciones populares adquieren legitimidad y aceptabilidad. Los mecanismos de participación como la consulta popular y la consulta previa fueron introducidos en la Constitución del 91 con el objetivo de "fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual", debido a que el enfoque adoptado comporta una revaloración y un dimensionamiento robusto del concepto de ciudadanía y un replanteamiento de su papel en la vida nacional.</p> <p>La movilización y la protesta social son derechos fundamentales y se configuran como recursos legítimos de acción colectiva con el propósito de impulsar propuestas y/o transmitir las inconformidades de la ciudadanía a las autoridades y a los medios de comunicación en busca de garantías para la satisfacción de sus derechos cuando los mecanismos de comunicación y participación no funcionan o pierden credibilidad. La movilización y la protesta contribuyen al perfeccionamiento de la democracia, a la realización de los derechos individuales y al avance de los derechos sociales por cuanto permiten la expresión de sectores marginados, de oposición, minorías y, entre otros, sectores de la población que no tienen acceso a los medios masivos de comunicación y mucho menos al poder. Se parte de una conceptualización de la protesta social como elemento integrador del orden público, que es necesaria para establecer sus alcances y garantías, lo cual debe hacerse desde una perspectiva garantista y con enfoque territorial.</p> <p>Durante los últimos años se ha incrementado la intensidad de la movilización social en el país. Por un lado, a partir de los resultados del plebiscito por la paz se produjo una importante respuesta ciudadana en defensa de lo conseguido en las negociaciones y de la paz en general. También ha habido diferentes dinámicas de movilización asociadas a la exigencia de garantías para el goce efectivo de derechos, como los del Cauca que han derivado en la MINGA Indígena, el movimiento estudiantil y FECODE.</p> <p>Este aumento de la movilización ha estado acompañado por señalamientos y estigmatización en general por parte del gobierno nacional, siguiendo una tendencia que busca la limitación de mecanismos de participación. En relación con la consulta popular, además de las permanentes referencias de la Agencia Nacional de Minería a la necesidad de que la realización de estos ejercicios sea financiada por los municipios (posición retomada por el actual Ministro de Hacienda), la sentencia SU-095 de 2018, al ordenarle al Congreso de la República la definición de uno o varios mecanismos de participación ciudadana para las decisiones relacionadas con la exploración y explotación de recursos naturales no renovables del subsuelo, abre la posibilidad de que el alcance del mecanismo sea limitado. Esto, además, es una muestra del retroceso de la descentralización política y administrativa.</p>
<p>Frñte a la consulta previa, en septiembre de 2018 la bancada de Cambio Radical radicó en el Senado el proyecto de ley 134, una propuesta de reforma a la ley de Consulta Previa, bajo la engañosa premisa del abuso del mecanismo, en consecuencia, su propuesta pretende reglamentar el mecanismo para hacerlo "más eficiente". El texto restringe de manera regresiva el derecho fundamental a una consulta previa, consentimiento previo, libre e informado que constituye, además un medio para garantizar la autodeterminación de los pueblos y la protección integral de sus territorios.</p> <p>En cuanto al derecho fundamental de protesta social, el Congreso de la República intentó limitar su ejercicio, con la regulación que del mismo introdujo en la ley 1801 (Código de Policía). Y, aunque la Corte Constitucional mediante sentencia C-223 de 2017 declaró inexecutable estas disposiciones y previó que debe tramitarse una Ley Estatutaria que lo desarrolle, fijando como límite temporal para su trámite junio de 2019, aún no se ha presentado ninguna iniciativa legislativa que así lo haga. Tampoco se ha hecho, en cumplimiento de lo dispuesto en los puntos 2.2.1. y 2.2.2. del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.</p> <p>Como se señaló, el gobierno ha expresado una clara repulsión frente a la movilización ciudadana y a posibilidad del ejercicio del derecho a la protesta, que se refleja en acciones de represión, señalamientos y en la reticencia a avanzar la aplicación del "Protocolo para la coordinación de acciones de respeto y garantía a la protesta pacífica".</p> <p><b>2. Sobre el Proyecto de Ley No. 281 de 2018</b></p> <p>El proyecto de ley busca modificar el Código Penal (Ley 599 de 2000), introduciendo nuevos tipos penales: el denominado "Vandalismo en la Protesta Social", una especie de "concierto para vandalismo" y uno relacionado con la obstaculización de vías y/o infraestructura de transporte. La exposición de motivos señala que con estas medidas se promoverá la garantía del derecho a la protesta mediante "el fortalecimiento de las herramientas con las que cuenta el Estado para contener y controlar los actos vandálicos".</p> <p>Este enfoque punitivista de la protesta social se aleja de su comprensión como derecho y fortalece una noción policíva. También desconoce que existen mecanismos regulatorios que han mostrado resultados exitosos, como el "Protocolo de Actuación para las Movilizaciones Sociales en Bogotá: Por el Derecho a la Movilización y la Protesta Pacífica" (Decreto 563 de 2015) y el "Protocolo para la Coordinación de las Acciones de Respeto y Garantía a la Protesta Pacífica como un Ejercicio Legítimo de los Derechos de Reunión, Manifestación Pública y Pacífica, Libertad de Asociación, Libre Circulación, a la Libre Expresión, Libertad de Conciencia, a la Oposición y a la Participación", expedido por el Ministerio del Interior en 2018.</p> <p>Teniendo en cuenta el posible efecto limitante de este proyecto de ley para el ejercicio del derecho a la protesta y la existencia de mecanismos alternativos para su garantía, sugerimos su archivo.</p> <p><i>Luciano Sanín</i></p>	<p><b>ANÁLISIS COMPARADO DE TIPOS PENALES CON LA PROPUESTA DEL PROYECTO DE LEY 281 DE 2018 CÁMARA</b></p> <p>A continuación, se relaciona el tipo penal de <b>VANDALISMO Y SUS DIFERENCIAS ENTRE LOS DELITOS DE ASONADA, DAÑO EN BIEN AJENO, LESIONES PERSONALES Y VIOLENCIA CONTRA SERVIDOR PÚBLICO.</b></p> <p><b>ASONADA:</b> (Artículo 469). <i>Los que en forma tumultuaria exigieren violentamente de la autoridad la ejecución u omisión de algún acto propio de sus funciones, incurrirán en prisión de uno (1) a dos (2) años.</i></p> <p><b>LA ASONADA COMO DELITO POLÍTICO EN EL CÓDIGO PENAL</b></p> <p>Primero hay que entender qué, se denomina delito político en Colombia a aquellos actos o acciones que atentan contra la Constitución y el orden constitucional establecido.</p> <p>Se suelen considerar delitos políticos aquellos del Código Penal bajo el título de delitos contra el régimen constitucional y legal en el cual se agrupan los tipos de rebelión, sedición y <b>asonada</b>, como lo reconoce la Sentencia C-986 del 2010, así como la posibilidad de que el legislador confiera el carácter de conexos a otros tipos penales siempre que cumpla con las condiciones de razonabilidad y proporcionalidad. En la Sentencia C-928 del 2005, se consideró el delito político como aquella infracción que busca el cambio de las instituciones o del sistema de gobierno, caracterizado por su espíritu altruista, que, en armonía con el Estatuto de Roma, excluiría de esta categoría o conexos los delitos de genocidio, de lesa humanidad, crímenes de guerra y el crimen de agresión.</p> <p>En teoría con la las garantías que se han dado respecto de los mecanismos de participación democrática desde la promulgación de la C.P. de 1991, así como la consagración constitucional de la democracia participativa, con mecanismos eficaces para ello, no habría cabida para generar el desorden, a través de la asonada, lo cual impide la misma participación ciudadana institucionalizada, pero lo que ha venido ocurriendo es que con la comisión del tipo penal se va transgredido uno de los fines esenciales del Estado, como lo es el orden político, social y económico justo. La asonada, al impedir la tranquilidad, priva a los miembros de la sociedad civil de uno de sus derechos fundamentales, cual es la tranquilidad, además de desvertebrar la seguridad; al hacerlo, es injusta, luego tal conducta es incompatible con el orden social justo. Algunas personas dirán, en gracia de discusión, que se trata de la expresión contra una injusticia, no hay legitimación in causa para la violencia, pues la justicia no admite como medio idóneo para su conservación su antinomia, es decir, la injusticia. Finalmente, contra la tranquilidad ciudadana no hay pretensión válida ya que los ataques a la población civil están expresamente prohibidos por los convenios de Ginebra de 1949.</p>



<p>Si miramos el concepto <b>VANDALISMO</b>, podemos encontrar que es una "Actitud o inclinación a cometer acciones destructivas contra la propiedad pública y privada sin consideración alguna hacia los demás"</p> <p>Hoy en día, la palabra vándalo se utiliza para hacer referencia a una persona o un grupo de personas que actúan de manera violenta, para destruir, robar, saquear y violentar propiedades públicas y privadas, lo cual genera situaciones de peligrosidad.</p> <p>El vandalismo tiene que ver con muchas causas, pero en ocasiones este no tiene causa aparente más que el placer que a una persona o grupo de personas puede generarle el destruir y romper.</p> <p>Los actos de vandalismo se llevan a cabo cuando se realizan manifestaciones, marchas de protesta, es un accionar de grupos no comprometidos políticamente como sucede con las personas que se camuflan en dichas manifestaciones o las barrabruvas o hinchas violentos de fútbol que utilizan estos medios no como forma de protesta sino simplemente de aprovechar, robar, saquear y destruir todo lo que se encuentre a su paso.</p> <p>Si bien es cierto, en el vandalismo se ve una categoría amplia de delitos que se utiliza para describir una variedad de conductas. En general, este incluye cualquier conducta intencional destinada a destruir, alterar o profanar los bienes que pertenece a un tercero, sin pensarse por esto que corresponde al delito de daño en bien ajeno establecido en el Art. 265 de la ley 599 de 2000, teniendo en cuenta que en este tipo penal, la conducta punible descrita es de sujeto activo simple, en tanto no se requiere ninguna calificación ni condición especial de conducta para su configuración y de resultado pues sólo se entiende consumada cuando efectivamente se destruye, inutiliza, desaparece o daña un bien de un tercero.</p> <p>El vandalismo que se trata en el presente documento además de no llegar a considerarse un delito político como si lo es la asonada, corresponde a aquella actuación contraria a derecho ligada necesariamente a una actividad permitida por la ley y protegida por la constitución en su canon 37 ya que se constituye en un respaldo a la participación ciudadana y se entrelaza con el derecho a la protesta, donde se debe garantizar por parte del estado el respeto por los manifestantes, el fortalecimiento de la vigilancia, control de las acciones y el acompañamiento del Estado en las movilizaciones para el respeto de las libertades democráticas.</p> <p>El vandalismo en la protesta social requiere entonces que las conductas o verbos retores (daño, atente, destruya e inutilice) ocurran bajo el desarrollo de una protesta, manifestación o movilización pública, como ejercicio de una garantía constitucional que da vía libre a las diferentes marchas ciudadanas en todo el territorio colombiano, donde se garantiza por parte del Estado el libre agrupamiento de ciudadanos frente a cualquier lugar o las masivas manifestaciones que se llevan a cabo contra la decisión del gobierno, acudiendo a la protesta cuando se agotan otros canales de expresión del descontento ante situaciones injustas, lo que lo</p>	<p>diferencia radicalmente del simple daño en bien ajeno establecido en el Art. 265 de la ley 599 de 2000, no habiendo además distinción de sí el daño o destrucción se da respecto de bienes públicos o de particulares.</p> <p>Como la protesta social es un derecho, el mismo debe desarrollarse y ejercerse siempre con estricto apego a la ley y de manera pacífica para ser reconocido como legítimo y protegido por la institucionalidad.</p> <p><b>LAS LESIONES PERSONALES Y LA VIOLENCIA CONTRA SERVIDOR PÚBLICO (sujeto pasivo calificado)</b></p> <p>En estos dos tipos penales encontramos varias diferencias, así mismo respecto del tipo penal que se pretende establecer "<i>vandalismo en la protesta social</i>".</p> <p>Estos tipos penales (<i>lesiones personales y la violencia contra servidor público</i>) tratan de tipos penales de sujeto activo indeterminado pero varía notoriamente teniendo en cuenta que en las lesiones personales, el sujeto pasivo de igual forma es indeterminado, por el contrario en la violencia contra servidor público el sujeto pasivo es el funcionario del Estado; que exige para su configuración un medio específico, a saber, el ejercicio de violencia en cualquiera de sus dos modalidades, esto es, física -entendida como la energía material aplicada a una persona con el fin de someter su voluntad- o moral -consistente en la promesa real de un mal futuro dirigido contra una persona o alguna estrechamente vinculada a ella- con el propósito de obligar al servidor público a la realización u omisión de un acto propio de su cargo, o para que lleve a cabo una conducta contraria a los deberes oficialmente asignados.</p> <p>Con el delito no se sanciona el hecho de que se ejerza violencia contra un servidor público, se sanciona el hecho de que la violencia sea ejercida con un especial elemento subjetivo (direccional) para obligarlo a observar una de dos conductas, a saber, o a ejecutar u omitir algún acto propio de su cargo, o a realizar uno contrario a sus deberes oficiales. Lo anterior se aleja de lo que se pretende sancionar con los actos de violencia que ocurren contra los miembros de la fuerza pública, siendo estos una especie de servidor público, lo que termina casi que convirtiendo a este sujeto pasivo calificado especialísimo, esto es el servidor público miembro de la fuerza pública exclusivamente y que son agredidos en su integridad física por razón funcional al hacer presencia en las diferentes protestas sociales como garantes del orden público, de las libertades democráticas de quienes se movilizan y protestan en ejercicio de su legítimo derecho, pero también de los ciudadanos en general.</p> <p><b>NÚCLEO DEL TIPO: EJERCER VIOLENCIA.</b> Dos consideraciones:</p> <p>i) No se requiere que la violencia, aisladamente considerada, sea delictuosa: Basta con que se ejerza en forma idónea, aunque no deje señales visibles ni incapacidades ni deformidades.</p>
<p>ii) En el hecho de ejercer violencia radica la acción típica de consumación. No se requiere para que el delito se perfeccione que el servidor violentado o amenazado haga u omita lo que se trata de imponerle. El delito es formal, no de resultado.</p> <p>En el vandalismo, se requiere que en medio o bajo el desarrollo de una protesta, manifestación o movilización pública se "atente" contra la integridad física de los miembros de la fuerza pública, entendiendo que ese verbo rector "atentar" podría interpretarse como: Empezar algo contra el orden establecido actuando sin cuidado, sin contenerse o sin moderarse, razón por la cual los sujetos activos serían aquellos ciudadanos que agredieren o, con intimidación grave o violencia, u opusieren resistencia grave a los miembros de la fuerza pública, cuando se hallen en el ejercicio de las funciones de sus cargos con ocasión de la realización o desarrollo de una manifestación, bajo cualquiera de sus modalidades. No habría concurso entonces entre las lesiones personales o violencia contra servidor público y vandalismo cuando se atente contra la integridad física de los miembros de la fuerza pública ya que dicho comportamiento se subsume en el nuevo tipo penal.</p> <p>iii) <i>Elemento subjetivo del tipo:</i> en la violencia contra servidor público la violencia debe haber sido con una expresa finalidad, que no puede ser otra que la de obligarlo (a cualquier servidor público) a ejecutar u omitir algún acto propio de su cargo o a realizar uno contrario a sus deberes oficiales. Lo anterior varía respecto del vandalismo, que persigue atentar contra la autoridad y contra el orden público que pretende garantizarse a través de los miembros de la fuerza pública, buscándose de manera exclusiva la alteración del orden público con la comisión de dichas conductas.</p> <p style="text-align: center;"><b>Carlos Valverde</b> Fundación Pensamiento Primero Colombia</p>	<p><b>El bien jurídico y el nuevo tipo penal de Vandalismo; Estudio desde el caso de la Ley 1773 de 2016 o Ley Natalia Ponce</b></p> <p>La propuesta realizada por el H: R. Victor Manuel Ortiz dentro del Proyecto de Ley 281 de 2018 Cámara, "Por medio de la cual se toman medidas para garantizar la protesta pacífica y se crean tipos penales" recuerda la discusión que tuvo el país frente a la ley 1773 de 2016 o Ley Natalia Ponce. El legislador del año 2016 al analizar bajo las fuentes materiales de la ley que se estaba atentando de manera reiterada y desconsiderada a las personas en Colombia bajo la modalidad de lesionar con agentes químicos, ácido o sustancias similares el cuerpo o la salud, ocasionándole mayor agravación a su conducta y mayor lesión al bien jurídico tutelado de la integridad física; legisló y generó una fuente formal como lo es hoy en día la ley 1773 de 2016 o Ley Natalia Ponce de León, en homenaje a la víctima que recibió una agresión considerable en su rostro producto del accionar delictivo de una ex pareja. Obsérvese que, si no hubiese existido dicha ley, el victimario hubiere sido imputado, acusado y condenado por el delito de lesiones personales dolosas agravadas por las circunstancias de haberla infringido en el rostro, y no como sucedió, que al agresor se le condeno a una pena ejemplar cumpliéndose con las funciones de la pena, como lo es entre ella, la prevención general.</p> <p>Así las cosas, y para el caso sub exámine, se tiene que lo que se pretende legislar en torno a la conducta denominada "vandalismo" en Colombia, tiene que ver que de las fuentes materiales, es decir, de lo que ha venido sucediendo por años en nuestro país, en donde los manifestantes se encapuchan para ocultar la identidad con el ánimo consciente y voluntario de generar vandalismo contra las personas, los bienes públicos y privados, so pretexto de generar protesta contra una acción o decisión tomada por un gobernante de turno; han hecho que se pierdan vidas, se menoscabe el patrimonio público y privado, se generen daños a la integridad física de los miembros de la fuerza pública costándole al estado una millonaria suma para su recuperación, entre otras afectaciones; y solamente se generan acciones tendientes a capturar, imputar y procesar a ciertos individuos por delitos de menor entidad como los son la violencia contra servidor público, daño en bien ajeno, lesiones personales, sin que la función principal del derecho penal, el cual es intimidar bajo la sanción punitiva previniendo el delito, se dé en estos casos, pues se conoce por los vándalos a priori a su accionar, que dichos comportamientos no comportan una lesión significativa a los bienes jurídicos que se tutelan, generándose per se un estado de impunidad y de repetición de dichos actos vandálicos cada vez que quieren ejercer el derecho constitucional y sagrado de la protesta pública en Colombia sin guardar recato por el respeto y protección de las personas, los bienes y la institucionalidad.</p>



Bajo este orden de ideas, debemos referirnos a lo que se debe entender por bien jurídico, siendo de ante mano manifestar que el concepto es muy difícil de definir en el ámbito de la ciencia penal, toda vez que la doctrina ha expresado un sin número de definiciones como autores han tratado el tema. El tratadista Von Liszt, dice que "el bien jurídico puede ser definido como un interés vital para el desarrollo de los individuos de una sociedad determinada, que adquiere reconocimiento jurídico"; en otras palabras, el interés se hace indispensable, necesario y trascendente para que la armonía social se mantenga y sea fundamental en un determinado contexto

Ahora, es dable decir que el derecho penal no crea bienes jurídicos, sino que se limita a sancionar con una pena ciertas conductas que lesionan ciertos bienes de cierta forma. El bien jurídico es creado ab initio, por el Derecho constitucional y el Derecho Internacional, como ejemplo el derecho a la vida del artículo 11 de la Constitución ratificado por los tratados internacionales en la declaración universal de los derechos humanos Art 3º, y el derecho internacional humanitario.

**SAMUEL PEREA DONADO**  
Abogado

los artículos 111 y siguientes, consagrándose que las lesiones en el rostro – bajo cualquier modalidad, es decir, incluía heridas con armas corto punzantes, contundentes, sustancias que causaran daño en el rostro, etc. – son consideradas simple y llanamente lesiones personales con modalidad dolosa, bajo una circunstancia de agravación sancionatoria, la cual es la consagrada en el artículo 113 in fine. Nótese que simplemente se genera una circunstancia de agravación punitiva, amén de lo consagrado en el artículo 117 sobre unidad punitiva queriendo decir que, si una persona sufría, como consecuencia del actuar de otra, bajo factores de conocimiento y voluntad, lesiones varias en su integridad física, se debe tomar la lesión más grave y bajo esta égida, se tasa el dolo penal.

**INTERVENCIÓN DOCTOR DILMAR ORTIZ**  
Abogado Penalista

**RAZONES JURIDICAS Y FUNDAMENTACION NUEVOS TIPOS PENALES – VANDALISMOS -**

Frente a lo propuesto dentro del Proyecto de Ley 281 de 2018 Cámara, "Por medio de la cual se toman medidas para garantizar la protesta pacífica y se crean tipos penales" se podría resaltar los siguientes puntos:

Lo primero que se debe observar al pretender, dentro de la función legislativa y el principio de reserva legal, es determinar a través de las fuentes materiales, si de los comportamientos de los seres humanos asociados se vislumbra un accionar con características particulares en circunstancias modales, de lugar o de tiempo que ponga en peligro o lesione los bienes jurídicos que el Estado debe garantizar a través de los órganos de control judicial (Fiscalía General de la Nación como órgano persecutor y acusador y la jurisdicción en cabeza de los jueces y magistrados de la rama judicial del poder público).

Por tales razones, se debe tener en cuenta al momento de estructurar una configuración normativa, que ésta contenga todos los elementos concretos dentro de una estricta tipicidad como garantía insoslayable del Estado social y democrático de derecho como el nuestro, que si bien es cierto, pueden existir otras conductas punitivas ya consagradas en la legislación penal que regulan y protegen bienes jurídicos, no es menos cierto que la nueva norma jurídica penal debe contener algunas situaciones que permitan considerar la conducta como principal, autónoma, exclusiva y con mayor riqueza descriptiva con estricto apego a los parámetros de una dogmática jurídica penal garantista de la legalidad y de la Constitución Política.

Es así que en el estatuto de las penas, hoy en día se ha venido ampliando dichas normativas contentivas de prohibiciones en donde, según las fuentes materiales, se ha hecho imperioso y necesario que ciertas conductas ya reguladas bajo circunstancias de agravación punitiva, hayan tomado la particularidad de ser principales, autónomas e independientes, no obstante, valga decir, estar protegiendo el mismo bien jurídico – porque así se encuentra dispuesto por el legislador de la ley 599 del 2000, bajo los títulos y los epígrafes utilizados para distinguirlos; verbigracia: la vida y la integridad personal, en donde está consagrado el homicidio y sus clases, las lesiones personales y sus modalidades, entre otras – y se haya expedido leyes que de una u otra manera, hacen más expedito y con mayores recursos descriptivos, los elementos objetivos y subjetivos de las normas penales.

Como ejemplo de lo anterior, las lesiones causadas en la humanidad de una persona natural, se encuentran estipuladas en nuestro ordenamiento de las penas en el capítulo tercero, del título I "delitos contra la vida y la integridad personal", en

**VANDALISMO Y LA OBSTRUCCIÓN DE VÍAS PÚBLICAS**  
Los problemas de Seguridad Ciudadana

Establece nuestra legislación penal en su artículo 263 bis "*Se impondrá pena de diez a treinta días de prisión a quien, sin autorización de las autoridades competentes, impidiere, obstruyere o dificultare, en alguna forma, el tránsito vehicular o el movimiento de transeúntes*". El análisis de dicho tipo penal nos lleva a determinar varios aspectos de interés, entre ellos definir qué se entiende por impedir, obstruir o dificultar;

El primero responde a "*hacer que una actividad o proceso no ocurra o sea difícil o imposible de realizar*", obstruir hace referencia a "*cerrar o estrechar un conducto, un camino o vía de manera que se impide o se dificulta el paso por él*", y dificultar a "*hacer difícil algo, introduciendo obstáculos o inconvenientes que antes no tenía*".

Igualmente debemos definir qué se entiende por tránsito vehicular, el cual también es denominado tráfico vehicular y es el concepto que se utiliza para nombrar al movimiento o paso de vehículos por una vía pública, es el fenómeno causado por el flujo de vehículos en una calle, carretera, autopista o vía, y que también se equipara al movimiento de personas o transeúntes en lugares o vías públicas. Otro aspecto que debe ser analizado es la autorización por parte de autoridad competente, es decir la concesión de autoridad, el permiso, facultad o derecho para poder realizar ciertas acciones que están prohibidas, y que sólo quien tiene la facultad o el derecho puede conceder, en nuestro caso es el titular de un oficio de gobierno, que tiene la competencia para una determinada actuación, que implica el ejercicio de potestad.

Realizadas las consideraciones anteriores, se debe concluir que toda persona o grupo de personas que con el conocimiento de su actuar, obstruyan, obstaculicen, dificulten, o impidan el libre tránsito de los vehículos y personas por calles, carreteras, autopistas o vías de circulación, y voluntariamente decidan hacerlo, estarán cometiendo el delito de Obstrucción de la vía pública, siempre que no cuenten con el permiso de la autoridad competente.

Recordemos que existe el derecho a manifestar su inconformidad, pero no existe el derecho a conculcarle a terceras personas, el derecho que tienen de transitar libremente, razón por la cual, si está debidamente autorizada dicha manifestación, movilización pública, como ejercicio de una garantía



<p>constitucional a los ciudadanos, podría verse de manera transitoria obstaculizadas algunas vías públicas sin que pudiere predicarse la ocurrencia del tipo penal. Contrario sensu si en una movilización, que no se cuenta con los permisos u autorizaciones que se establecen para la materia, o teniéndolos pero dándose la ocurrencia de las conductas y verbos incorporados al nuevo tipo penal, ocurriere además que a través de medios ilícitos incite, dirija, constriña o proporcione los medios para obstaculizar de manera temporal o permanente, selectiva o general, las vías o la infraestructura de transporte de tal manera que atente contra la vida humana, la salud pública, la seguridad alimentaria, el medio ambiente o el derecho al trabajo, estará incurriendo en un concurso de delitos.</p> <p style="text-align: center;"><b>Ángela Bedoya Horta</b> Organización el Derecho a No Obedecer</p>	<p style="text-align: center;"><b>Ultima ratio y derecho penal: de los derechos necesarios para conservar la tranquilidad y la armonía en los grupos sociales</b></p> <p>A la hora de abordar la discusión y análisis de un Proyecto de Ley que busca modificar el Código Penal, como el caso propuesto por el H.R. Victor Manuel Ortiz Joya en el Proyecto de Ley 281 de 2018 Cámara, "Por medio de la cual se toman medidas para garantizar la protesta pacífica y se crean tipos penales", que el derecho penal no puede sancionar conductas que no afloran al campo de la acción, es decir, que se quedan en los pensamientos, o en comportamientos que no dañen a ninguno, pues el derecho penal es y será la última ratio de los derechos necesarios para conservar la tranquilidad y la armonía en los grupos sociales.</p> <p>Bacigalupo se expresa de la siguiente forma: "El Derecho penal moderno (a partir de Binding) se ha desarrollado desde la idea de protección de bienes jurídicos. De acuerdo con ella, el legislador amenaza con pena las acciones que vulneran (o ponen en peligro) determinados intereses de una sociedad determinada. La vida, la libertad, la propiedad, etcétera son intereses o finalidades de la sociedad que el legislador quiere proteger amenazando a quienes los ataquen con la aplicación de una pena; de esta forma, tales intereses se convierten, a través de su reconocimiento en el orden jurídico positivo, en bienes jurídicos. De la idea de protección de bienes jurídicos se deducen en la teoría límites para el ius puniendi, es decir para el derecho de dictar leyes penales".</p> <p>De otra parte, se debe aclarar que, el bien jurídico debe distinguirse del objeto de la acción, siendo éste aquel ente físico sobre el cual, concretamente, recae la acción del sujeto. Verbigracia en el delito de hurto el objeto de la acción (o lo que también se conoce como objeto material del delito) sería la cosa mueble que se apropia el sujeto agente y es el bien jurídico la propiedad que se protege en el Artículo 239 del C.P. Delitos contra el patrimonio económico.</p> <p>Así las cosas y como quiera que las normas penales tienden a la protección de los bienes jurídicos y si la conducta desplegada impacta o lesiona de manera efectiva al bien jurídico tutelable por el estado, ésta - la conducta - debe ser considerada como ilícita, es decir, como el ordenamiento punitivo se cimienta en la protección de bienes jurídicos, la lesión efectiva o su puesta en peligro (resultado típico) debe tener incidencia a la hora de crear dicha ilícitud.</p> <p>Por tales razones, es viable totalmente, la génesis de nueva tipología conductual frente a la criminalización del vandalismo en Colombia, concibiendo unos tipos penales principales y autónomos, que permitan, así como se legisló en tomo al abigeato el cual no era otro que un hurto bajo circunstancias de agravación punitiva en un delito principal; proteger en primera instancia a todas las personas que de una u otra manera realizan una protesta bajo parámetros pacifistas, en segundo lugar proteger a los miembros de la fuerza pública y desenmascarar de una u otra manera a los posibles infiltrados de cualquier línea (llámese de izquierda, derecha, e inclusive miembros de la fuerza pública) para la protección de los bienes en juego durante el transcurrir de la manifestación pacífica y tercero, proteger los bienes públicos y privados de los vándalos que consiguen descargar en ellos toda la ira, odio y demás sentimientos</p>
<p>negativos, más como vía de escape sin generar con la ilicitud beneficiar los cometidos de la protesta como derecho fundamental amparado por la carta magna, sino por el contrario, generar el caos, la desolación, la destrucción, la lesión e inclusive la muerte de los propios manifestantes, alterando el orden público y desestabilizando la tranquilidad y la armonía social.</p> <p style="text-align: center;"><b>José Pablo Santamaría</b> Abogado Litigante</p>	<p style="text-align: center;"><b>CIFRAS DE VANDALISMO EN COLOMBIA</b></p> <p>Para poder ilustrar los elevados costos que le han significado al país los actos vandálicos en protestas sociales podemos analizar varios ejemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Costos a la Policía Nacional:</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Si se analiza el último año, en 2017 resultaron heridos 98 uniformados en hechos violentos dentro del marco de protestas. Lo que significó una incapacidad total reportada de 683 días. Esto quiere decir que cada día en Colombia se incapacitan cerca de 2 policías resultado de hechos violentos, Colombia pierde 2 policías diarios necesarios para mejorar la seguridad del país.</li> <li>2. En 2017 el tratamiento médico de los 80 uniformados heridos llevo a costar \$467,056.067 millones de pesos. Esta cifra bien pudo representar el salario en un año de 25 patrulleros de la policía recursos que se pierden anualmente.</li> <li>3. La violencia contra los miembros de cuerpo policial se ciente sobre el eslabón más bajo de la jerarquía de la institución, dentro de los últimos 3 años el 80% de los heridos en estos hechos violentos fueron patrulleros. Para un ejemplo, en lo corrido de 2018 solo han resultado en estos hechos suboficiales de policía.</li> </ol> </li> <li>• <b>Costos para la Universidad Distrital:</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Para la Universidad Distrital el costo de la violencia ha significado cerca de 100 millones anuales, discriminados en costos de mantenimiento de vidrios, ventanas porterías e infraestructura física. Esta cifra anual gastada en el mantenimiento de la infraestructura educativa podría llegar a representar la matrícula gratuita de los dos semestres del año de 12 alumnos en dicha universidad.</li> <li>2. Adicionalmente, la aseguradora que cuenta la Universidad le negó una devolución por 170 millones de pesos por la pérdida de elementos de consumo.</li> </ol> </li> <li>• <b>HOY COLOMBIA GASTA ANUALMENTE EN EL ESCUADRÓN MÓVIL ANTIDISTURBIOS CERCA DE 380.000 MILLONES DE PESOS, UNA CIFRA GRANDE FRUTO DE LOS REDUCIDOS GRUPOS QUE CAUSAN VIOLENCIA VALIÉNDOSE DE LAS PROTESTAS PARA COMETER ACTOS VIOLENTOS.</b></li> </ul>



<p>• Esto mismo lo reconoce el exmagistrado José Gregorio Hernández en un recurrente artículo:</p> <p>"el artículo 95 establece que el ejercicio de los derechos y libertades implica responsabilidades. A lo cual agrega que toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes y que el primer deber del ciudadano es respetar los derechos ajenos —por ejemplo, los de los transeúntes— y no abusar de los propios; respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas y propender por la paz".</p> <p style="text-align: center;"><b>Jose Saaverdra Barraza</b> <i>ECOS</i>  <b>Empresas Colombianas de Seguridad</b></p>	<p><b>ESTÁNDARES EN MATERIA DE PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA PROTESTA PACÍFICA:</b></p> <p>El derecho de reunión y manifestación pacífica ha sido reconocido en diversos instrumentos como la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (artículo 20)<sup>1</sup>, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre también de 1948 (artículo XXI), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1965 <sup>2</sup>(artículo 5 literal ix), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966<sup>3</sup> (artículo 21), la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969<sup>4</sup> (artículo 15) e incluso la Convención sobre los Derechos del Niño<sup>5</sup> de 1989 (artículo 15).</p> <p>En varias de esas disposiciones se establece que este derecho estará sujeto a las restricciones previstas por la ley que resulten 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. Garantizando que el derecho de reunión y manifestación sea ejercido de manera pacífica.</p> <p>Respecto a estas restricciones, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas subrayó, mediante Resolución A/HRC/25/L.20 del 24 de marzo de 2014, la necesidad de:</p> <p><i>"gestionar las concentraciones, como las manifestaciones pacíficas, de forma que se contribuya a su celebración pacífica, y se prevengan muertes o lesiones entre los manifestantes, los transeúntes, los responsables de supervisar las manifestaciones y los funcionarios que ejercen tareas de aplicación de la ley, así como cualquier tipo de violación o abuso de los derechos humanos"</i><sup>6</sup>.</p> <p>Por su parte, el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación ha resaltado la obligación que tienen los Estados de demostrar tal necesidad y adoptar solo las medidas que sean <u>proporcionales</u> para la protección de los derechos, conforme a la Observación General N° 31 de 2004 del Comité de Derechos Humanos<sup>7</sup>.</p> <p><sup>1</sup> DE LOS DERECHOS HUMANOS, Declaración Universal. Asamblea General de las Naciones Unidas. <i>Recuperado el</i>, 1948, vol. 13.</p> <p><sup>2</sup> ORTEGA, Luis Gabriel Ferrer. <i>La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial</i>. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2015</p> <p><sup>3</sup> HUMANOS, Comité De Derechos. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. <i>Boletín n</i>, 1999, vol. 3, p. 07.</p> <p><sup>4</sup> HUMANOS, Convención Americana Sobre Derechos. Convención Americana sobre Derechos Humanos. 1969.</p> <p><sup>5</sup> ESPAÑA, UNICEF Comité. <i>Convención sobre los Derechos del Niño</i>. FUNDACIÓN UNICEF-COMITÉ ESPAÑOL, 2016.</p> <p><sup>6</sup> BREEN, Cláire. <i>International human rights law</i>. 2014.</p> <p><sup>7</sup> DE DERECHOS HUMANOS, Comité. <i>Observación general No. 31 [80] Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto</i>. CPR/C/21/Rev/1/Add. 13, 113p./1b. ohchr.org/default.aspx, 2004.</p>
<p>El derecho a reunirse y manifestarse pública y pacíficamente hace parte del bloque de constitucionalidad y está consagrado expresamente en el artículo 37 de la Constitución Política<sup>8</sup>. La Corte Constitucional igualmente lo ha reconocido como una de las varias manifestaciones del derecho a la libertad de expresión (artículo 20 CP) y del derecho a la participación (artículo 40 CP).</p> <p>Su ejercicio no puede prohibirse ni siquiera en estados de excepción y los actos legítimos de protesta social pacífica no pueden ser tipificados como delito de acuerdo a lo expuesto en la sentencia C-179 de 1994<sup>9</sup>. Así mismo, en dicha providencia se indica que el legislador está facultado para determinar las limitaciones constitucionalmente admisibles para su ejercicio, para garantizar su desarrollo pacífico para la protección de los manifestantes.</p> <p>Este margen de configuración legislativa en materia penal se deriva de lo dispuesto en los artículos 114 y 150 de la Constitución Política<sup>10</sup>, según los cuales el legislador goza de amplia libertad para el diseño de la política criminal del Estado, sin que implique discrecionalidad absoluta pues debe enmarcarse en el respeto de los derechos constitucionales como "límite al poder punitivo del Estado" (C-365/12; C-742/12<sup>11</sup>).</p> <p>Para esto, se ha reconocido un principio de mínima intervención, por el cual, el derecho penal opera como última ratio para garantizar la convivencia pacífica cuando las demás alternativas de control no han funcionado (C-647/01; C-365/12<sup>12</sup>). Dentro de este antecedente jurisprudencial, es importante destacar el giro del derecho penal en lo que llaman los delitos de peligro, avanzando en las medidas preventivas que mitiguen posibles riesgos como es el interés de esta iniciativa:</p> <p><i>"En los delitos de peligro concreto, en cambio, el peligro del bien jurídico es un elemento del tipo, de modo que el delito queda sólo consumado cuando se ha producido realmente el peligro del bien jurídico. Desde el punto de vista dogmático, los delitos de peligro concreto son delitos de resultado"</i><sup>13</sup></p> <p>La protección constitucional cubre entonces sólo la protesta social pacífica (C-742/12<sup>14</sup>) y es por esto que proscribir su instrumentalización para cometer dolosamente actos violentos delictivos constituye una medida para el fortalecimiento de las garantías y capacidades para el desarrollo y expresión de intereses plurales y multiculturales a través de la vía de la protesta social.</p> <p><sup>8</sup> ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia de 1991. Ver enlace: <a href="http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html">http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html</a></p> <p><sup>9</sup> CONSTITUCIONAL, Corte. Sentencia C-179 de 1994. MP. Carlos Gaviria Díaz, 1994.</p> <p><sup>10</sup> ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia de 1991. Ver enlace: <a href="http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html">http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html</a></p> <p><sup>11</sup> CONSTITUCIONAL, Corte. Sentencia C-742, MP María Victoria Calle Correa. 2012.</p> <p><sup>12</sup> OCHOA, Francisco Bernate. Análisis jurisprudencial corte constitucional. Sentencia C-181 del 13 de abril de 2016. <i>Globel iure</i>, 2017, vol. 5, p. 213-228</p> <p><sup>13</sup> CEREZO MIR, José. Los delitos de peligro abstracto en el ámbito del derecho penal del riesgo. 2002.</p> <p><sup>14</sup> DAZA, Germán Alfonso López. La protesta social y el derecho de terceros. <i>Revista Jurídica Pílagos</i>, 2017, vol. 16, no 1, p. 7-8.</p>	<p>Es necesario promover una cultura política de resolución pacífica de conflictos y blindar los escenarios de movilización y protesta social como formas de acción política no violentas que enriquecen la inclusión política y forjan una ciudadanía crítica dispuesta al diálogo. En un contexto de apertura democrática deben garantizarse los derechos de los manifestantes y de los demás ciudadanos. Este elemento fue uno de los pilares del Acuerdo de Paz firmado en el Teatro Colón, como se expresa en el punto 2.2 del texto:</p> <p><i>"En atención al derecho de todas las personas a constituir organizaciones sociales del más variado tipo; a formar parte de ellas y a difundir sus plataformas; a la libertad de expresión al disenso; al pluralismo y la tolerancia; a la acción política o social a través de la protesta y movilización; y teniendo en cuenta la necesidad de una cultura política para la resolución pacífica de los conflictos y la obligación del Estado de garantizar el diálogo deliberante público, se adoptarán medidas para garantizar el reconocimiento, fortalecimiento, empoderamiento de todos los movimientos y organizaciones sociales, de acuerdo con sus repertorios y sus plataformas de acción social"</i><sup>15</sup>.</p> <p style="text-align: right;"><b>MIGUEL PERDOMO</b>  <b>ABOGADO</b></p> <p><sup>15</sup> PARÁ LA PAZ, Alto Comisionado. Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, Gobierno Nacional de Colombia, 2016.</p>



TIPO PENAL	ARTICULO	SANCIÓN PENAL	AGRAVACION PUNITIVA	COMENTARIOS
Violencia contra servidor público. Artículo 429 CP	ARTICULO 429. VIOLENCIA CONTRA SERVIDOR PÚBLICO. <Artículo modificado por el artículo 43 de la Ley 1453 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> El que ejerza violencia contra servidor público, por razón de sus funciones o para obligarlo a ejecutar u omitir algún acto propio de su cargo o a realizar uno contrario a sus deberes oficiales, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años.  (La pena es igual, pero no toda violencia que se emplee en la protesta como escenario termina en violencia contra el servidor público)	Pena privativa de la libertad de cuatro (4) a ocho (8) años.	No tiene agravante penal.	Este delito se desarrolla en escenarios diferentes, este tipo penal no reúne los agravantes ni los actos del tipo que se propone tipificar.
Asonada artículo 469 del C.P.	Penas aumentadas por el artículo 14 de la Ley 890 de 2004, a partir del 1o. de enero de 2005. El texto con las penas aumentadas es el siguiente:> Los que en forma tumultuaria exigieren violentamente de la autoridad la ejecución u omisión de algún acto propio de sus funciones, incurrirán en prisión de dieciséis (16) a treinta y seis (36) meses.  (Es un delito que por su redacción	Pena privativa de la libertad de dieciséis (16) a treinta y seis (36) meses.	No tiene agravante penal.	El delito de asonada, especifica la exigencia violenta, de la ejecución u omisión de algún acto propio de la autoridad. Para este tipo penal es difícil judicializar todos los implicados, dificulta el tema probatorio, diferente situación acontece en los escenarios de violencia que deslegitima la protesta social, que, si bien reúne a una conglomeración de personas, tan sólo un grupo determinado son los que dañan, atentan o destruyen los bienes públicos o privados. Además, converge la violencia contra el servidor público, daño en bien ajeno y podría reunir la presión para la ejecución u omisión de un acto propio de las funciones por parte del servidor público. Es necesario para facilitar la judicialización reunir estas conductas punibles en un solo delito.  La pena es menor.
Daño en Bien Ajeno, artículo 285 del C.P.	Penas aumentadas por el artículo 14 de la Ley 890 de 2004, a partir del 1o. de enero de 2005. El texto con las penas aumentadas es el siguiente:> El que destruya, inutilice, haga desaparecer o de cualquier otro modo dañe bien ajeno, mueble o inmueble incurrirá en prisión de dieciséis (16) a noventa (90) meses y multa de seis punto sesenta y seis (6.66) a treinta y siete punto cinco (37.5) salarios mínimos legales mensuales vigentes, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor.	Pena privativa de la libertad de dieciséis (16) a noventa (90) meses. Multa seis punto sesenta y seis (6.66) a treinta y siete punto cinco (37.5) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Cuando el monto del daño no exceda de diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes La pena será de dieciséis (16) a treinta y seis (36) meses de prisión y multa hasta de quince (15) salarios mínimos legales mensuales vigentes,	Si tiene agravante penal. La pena se aumentará hasta en una tercera parte, si la conducta descrita en el artículo anterior se cometiere: Produciendo infección o contagio en plantas o animales,  2. Empleando sustancias venenosas o corrosivas.  3. En despoblado o lugar solitario.  4. Sobre objetos de interés científico, histórico, asistencial, educativo, cultural, artístico, sobre bien de uso público, de utilidad social, o	Es un delito querrelable. Si existe un resarcimiento (pago al daño causado) o la utilización de un mecanismo alternativo de solución al conflicto, antes de proferirse sentencia de primera o única instancia, habrá lugar al archivo o preclusión de la investigación.  Esto hace que los responsables solucionen su situación jurídica de una manera menos gravosa teniendo en cuenta las circunstancias antes mencionadas.  La pena es menor.

Lesiones Personales artículo 111 del C.P.	El que cause a otro daño en el cuerpo o en la salud, incurrirá en las sanciones establecidas en los artículos siguientes.	Si <u>Incapacidad para Trabajar o Enfermedad no pasa de treinta (30) días</u> , la pena será de prisión de dieciséis (16) a treinta y seis (36) meses. Si el daño <u>consistiere en incapacidad para trabajar o enfermedad superior a treinta (30) días sin exceder de noventa (90)</u> , la pena será de dieciséis (16) a cincuenta y cuatro (54) meses de prisión y multa de seis punto sesenta y seis (6.66) a quince (15) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Si <u>pasare de noventa (90) días</u> , la pena será de treinta y dos (32) a noventa (90) meses de prisión y multa de trece punto treinta y tres (13.33) a treinta (30) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Si la lesión genera una <u>deformidad física transitoria</u> , la pena será de prisión de dieciséis (16) a ciento ocho (108) meses y multa de veinte (20) a treinta y siete punto cinco (37.5) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Si <u>fuere permanente</u> , la pena será de prisión de treinta y dos (32) a ciento veintiséis (126) meses y multa de treinta y cuatro punto sesenta y seis (34.66) a cincuenta y cuatro (54) salarios mínimos legales mensuales vigentes.	sobre bienes que conforman el patrimonio cultural de la Nación. No tiene agravante penal.	Este tipo penal es querrelable en los siguientes casos: lesiones personales sin secuelas que produjeren incapacidad para trabajar o enfermedad sin exceder de sesenta (60) días. lesiones personales con deformidad física transitoria. lesiones personales con perturbación funcional transitoria. lesiones personales culposas.  Misma situación del artículo anterior. Esto hace que los responsables solucionen su situación jurídica de una manera menos gravosa teniendo en cuenta las circunstancias antes mencionadas.  La pena es menor.
Vandalismo en la Protesta Social.	Artículo 367 C. VANDALISMO. El que, en protesta, manifestación o movilización pública, dañe, inutilice, atente o destruya los bienes públicos o privados; atente contra la integridad física de los miembros de la fuerza pública, incurrirá en prisión de 4 a 8 años y multa de 100 a 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes. La pena señalada en el artículo anterior, será de 6 a 10 años de prisión y multa de 501 a 1000 salarios mínimos legales mensuales vigentes, en los siguientes casos: 1- Obrar en coparticipación criminal. 2- Ocultando su rostro total o parcialmente, de tal manera que no permitan su identificación o la dificulte. 3- Fabrique, transporte, almacene, distribuya, ofrezca, venda, suministre, adquiera, tenga en su poder, lleve consigo, porte armas o explosivos de fabricación casera o artesanal, o sustancias corrosivas o similares. 4- Si la conducta de los daños causados sobre los bienes públicos o privados, cuyo valor superen los 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes, la pena se aumentará de una tercera parte a la mitad.  Lo anterior, siempre que la conducta no constituya un delito sancionado con pena mayor o de otra naturaleza o que concurse con el delito de asonada contemplado en el artículo 469 del C.P.	Incurrirá en prisión de 4 a 8 años y multa de 100 a 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes.	La pena será de 6 a 10 años de prisión y multa de 500 a 1000 salarios mínimos mensuales vigentes, en los siguientes casos: Obrar en coparticipación criminal. Ocultando su rostro total o parcialmente, de tal manera que no permita su identificación o la dificulte. Fabrique, transporte, almacene, distribuya, ofrezca, venda, suministre, adquiera, tenga en su poder, lleve consigo, porte armas o explosivos de fabricación casera o artesanal, o sustancias corrosivas o similares. La pena aumentará de una tercera parte a la mitad si la conducta de los daños causados sobre los bienes públicos o privados, superen los 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes.	Este tipo penal es necesario tipificarlo en el código, por cuanto lo que se pretende, es reunir todas las conductas punibles para facilitar su judicialización, además que se sienta el rigor de la pena, no sólo con el tipo penal en sí, sino también con sus agravantes que robustecen la pena de los infractores.  Conducta que los otros tipos penales no cobijan.  Bajo esto se salvaguarda los bienes públicos y privados, la integridad de los miembros de la fuerza pública, la manifestación pacífica reconocida en el artículo 37 superior.  Este delito propone que la pena sea superior con respecto a los demás, frente al delito de violencia contra servidor público, pues comporta la misma pena, sin embargo, este tipo penal no tiene agravantes, como si se están creando con el nuevo en razón al aprovechamiento de una protesta constitucionalmente reconocida.





**Algunos comentarios sobre el proyecto de ley en materia penal frente al ejercicio del derecho a la protesta**

Comentarios de la CCJ al proyecto de ley 281 de 2018 Cámara "Por medio de la cual se toman medidas para garantizar la protesta pacífica y se crean tipos penales"

El pasado 28 de noviembre el representante a la Cámara Víctor Manuel Ortiz Joya presentó ante el Congreso de la República una iniciativa legislativa que tiene como propósito adicionar tres artículos al Código Penal (Ley 599 de 2000): Artículo 367 C, 367D, y 367E. De acuerdo a la exposición de motivos, el objetivo del proyecto es garantizar la protesta pacífica a través de la criminalización de ciertas conductas.

Desde la Comisión Colombiana de juristas, en adelante CCJ, comprendemos que el mencionado proyecto de ley es relevante para generar una discusión sobre la garantía constitucional al derecho fundamental a la protesta social y pacífica, así como sobre los medios adecuados para lograr una regulación eficiente y respetuosa de su ejercicio. Sin embargo, teniendo en cuenta que la protesta social es una de las manifestaciones más relevantes de la libertad en un Estado democrático, consideramos necesario escrutarlo rigurosamente el proyecto, en tanto, por su naturaleza penal, entraña importantes riesgos para el ejercicio de un derecho fundamental de esta magnitud, vinculado de forma expresa con la cláusula de libertad de expresión.

Por esta razón, formulamos algunos elementos del marco normativo a nivel internacional y nacional sobre la protesta pacífica para nutrir el debate legislativo con un contenido de diametral importancia en su regulación. Posteriormente, presentamos cuatro consideraciones sobre el proyecto. En la primera llamamos la atención sobre la racionalidad legislativa en materia penal con el objetivo de que se identifique la necesidad de tipificar nuevas conductas, identificar sus consecuencias frente al estado de hacinamiento del sistema penitenciario y presentar sus riesgos frente al ejercicio de un derecho fundamental. En la segunda, presentamos las expresiones confusas que tiene el proyecto y las razones de su inconveniencia. Finalmente, en las consideraciones tercera y cuarta, presentamos algunos reparos específicos frente a la constitucionalidad de los artículos 367D y 367E.

**1. Límites internacionales y nacionales para la regulación del derecho a la protesta social.**

El derecho internacional establece un estándar en la regulación del derecho a la protesta social<sup>1</sup>. El artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

<sup>1</sup> Las fuentes jurídicas de dicho estándar se encuentran en los siguientes norman: el artículo 20 de la Declaración Internacional de Derechos Humanos que protege la libertad de reunión y asociación pacíficas; el artículo 21 de la Declaración Americana de los Derechos del Hombre, en donde se establece que las personas dentro de los Estados Americanos que tienen derecho a asociarse en manifestaciones públicas; el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, en donde se establece un criterio de necesidad a las restricciones a la protesta social en el marco de la sociedad democrática; el artículo 19 de la

declaratoria fue el análisis de las alarmantes condiciones materiales en los centros penitenciarios y carcelarios del país. Particularmente, la tasa de hacinamiento<sup>6</sup> en las instalaciones penitenciarias<sup>7</sup> jugó un papel fundamental para motivar la declaratoria, porque las condiciones materiales en las cuales la población penitenciaria cumplía sus condenas no reflejaban las condiciones mínimas para el mantenimiento de la dignidad humana.

Según cifras de la Defensoría del Pueblo, para octubre de 2018, el sistema penitenciario oferta 80.203 cupos y tiene una población de 119.824 personas. Esto implica que había una tasa de hacinamiento de alrededor de 49,42% que probablemente no ha variado significativamente para la fecha actual<sup>8</sup>.

Las consecuencias de esto tienen una honda relevancia moral para el funcionamiento del Estado, especialmente con relación al artículo 12 de la Constitución que establece que nadie será sometido a tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes<sup>9</sup>. El hacinamiento supone que las condiciones en las que se cumplen las penas vulneran la dignidad humana de la población penitenciaria en tanto restringen de forma grave presupuestos constitucionales que, aún en condición de reos, no se pueden limitar con tal intensidad. Especialmente la dificultad transversal de proveer condiciones mínimas para el mantenimiento de la dignidad humana, que se ven materializadas en la imposibilidad de acceder a espacios de locomoción, autocuidado e higiene mínimos, así como a la latente dificultad para la prestación de servicios de salud. Estas condiciones materiales impiden que el fin resocializador de la pena se cumpla, al igual que plantean una encrucijada en tanto la población carcelaria, al sobrevivir en las condiciones descritas, estaría sufriendo una violación masiva de derechos humanos auspiciada por el Estado, quien tiene la tutela sobre dichas personas y, por ende, el deber de velar por sus derechos.

Esta contextualización general abre la puerta a una discusión sobre el papel del Congreso de la República en el hacinamiento carcelario y, por ende, del Estado de Cosas Inconstitucional en materia carcelaria. Por esta razón, entre otras, es necesario encausar la función del Congreso en una racionalidad legislativa en materia penal, lo que implica evaluar, en cada caso, la (i) estricta necesidad de incluir conductas penales, así como (ii) sus consecuencias para el estado actual del sistema penitenciario

<sup>6</sup> La tasa de hacinamiento se refiere al cómputo entre cupos penitenciarios y la población penitenciaria.  
<sup>7</sup> Las instituciones penitenciarias que motivaron la decisión de la Corte en 1998, fueron la Cárcel de Bellavista en Medellín y la Modelo de Bogotá.  
<sup>8</sup> Otra forma para leer esta cifra es la siguiente: para Elias Carraza (2012) existe sobrepoblación carcelaria cuando la población penitenciaria excede su capacidad real, es decir que está funcionando a más del 100%. Cuando esta cifra alcanza el 100% la situación es crítica. Si se aplica este indicador, la situación del sistema penitenciario estaría más allá de este porcentaje, alrededor del 133%.  
<sup>9</sup> Este artículo, además, se ve reforzado por un fuerte marco legal internacional. Por ejemplo, el artículo 5 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. De igual forma, este artículo también se ve homologado en el artículo 5 de la Convención Americana de Derechos Humanos, también conocida como Pacto de San José.

establece que las restricciones a la protesta social solo son admisibles bajo un estricto concepto de necesidad en una sociedad democrática. Esta misma restricción aparece en el artículo 15 de la Convención Americana de Derechos Civiles y Políticos, adicionando que las restricciones son admisibles únicamente cuando persigan la salvaguarda de la seguridad nacional, el orden público, la salud, la moral pública, o los derechos y libertades de los demás. Este marco normativo supone que las regulaciones al derecho a la protesta social deben tratarse con sospecha, aún más cuando comportan medidas restrictivas o penales<sup>3</sup>. La sospecha se funda en que las regulaciones muchas veces implican obstáculos desproporcionados para el ejercicio del derecho a la protesta social o, implícita o explícitamente, buscan desincentivarlo a través de la criminalización de los manifestantes.

En el ámbito nacional, la Constitución Política establece en los artículos 20 y 37 la cláusula general de libertad de expresión y la garantía constitucional de reunión y manifestación pública y pacífica, respectivamente. Estos artículos constituyen la fuente formal de la protesta social. Sin embargo, su ejercicio está ligado con un valor y principio que es transversal a toda la Constitución, como lo es la democracia participativa. La estrecha relación entre ambos nace del paradigma democrático de la misma Constitución, bajo el cual, uno de canales de expresión de las inconformidades políticas es la manifestación pública y pacífica de un grupo de ciudadanos en espacios públicos y a través de movilizaciones. De esta forma, la vinculación de un ciudadano a la protesta social comporta un ejercicio de libertad, como un principio básico de la democracia y, siendo derecho es individual, su ejercicio es de carácter colectivo<sup>4</sup>.

**(i) Racionalidad legislativa en materia penal frente al derecho a la protesta social.**

Desde las sentencias T-153 y T-606 de 1998 la Corte Constitucional declaró el Estado de Cosas inconstitucional<sup>5</sup> en materia carcelaria<sup>6</sup>. Una de las razones para esta

Convención Americana de Derechos Humanos, en la cual se establecen unas razones específicas que fundamentan los límites al ejercicio del derecho a la protesta, como la seguridad nacional o el orden público; el artículo 5 de la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación Racial de 1965; y el artículo 15 de la Convención sobre los derechos del Niño. Entre otros. Si desea acceder a una compilación normativa comprehensiva sobre el tema vaya al siguiente link: <http://actmudh.org/wp-content/uploads/2015/04/PROTESTA-SOCIAL.pdf>

<sup>3</sup> En el 2014 la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, manifestó preocupación sobre las prácticas para asegurar la promoción y protección de los derechos en contextos de manifestaciones pacíficas. Una de las principales preocupaciones eran medidas de que criminalizaban la protesta social. Si desea profundizar ver: A/HRC/25/32, 29 de enero de 2014.

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-090 de 2008. M.P. Clara Stella Ortiz Delgado. La misma sentencia hace una referencia al siguiente trabajo: Góig Martínez Juan Manuel, "El Modelo Derecho de Movilización" en Revista de Derecho UNED, Núm. 11, 2012.

<sup>5</sup> En la sentencia T-032 de 2004 la Corte enumeró los factores que se deben tener en cuenta para determinar la existencia de un estado de cosas inconstitucional, siendo las siguientes: la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta un número significativo de personas; la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos; la adopción de prácticas inconstitucionales; la no expedición de medidas legislativas; la existencia de un problema social; y el hecho de que todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la tutela como mecanismo de protección de sus derechos.

<sup>6</sup> La Corte Constitucional en la Sentencia T-487 de 2008 reconoció, de nuevo, la vigencia del Estado de Cosas inconstitucional en materia carcelaria, con base, particularmente, en la persistencia del problema que se identificó en las sentencias de 1998 y 606 de 2008.

y, en este caso, (iii) las posibles restricciones que suponen para el ejercicio de derechos fundamentales como, en este caso, el derecho a la protesta social.

En este primer punto, es necesario evidenciar que las conductas que propone el proyecto suponen una duplicidad penal, ya que actualmente existen otros tipos penales que permiten la punición de estos comportamientos.

Frente al segundo punto, los artículos 367D y 367E amplían los márgenes del poder punitivo del Estado a conductas que no tienen una suficiente relevancia penal y que pueden tener serias implicaciones frente al estado de hacinamiento carcelario, en tanto son prácticas comunes dentro del ejercicio legítimo de la protesta pacífica.

Frente el tercer punto, es necesario considerar que la construcción de tipos penales que desincentivan el ejercicio legítimo de un derecho fundamental es una práctica que atenta contra garantías constitucionales y por ende resulta, de facto, sospechosa a la luz de los principios constitucionales y del derecho internacional público. Esta sospecha es importante evidenciarla en tanto, si se busca la regulación de un derecho fundamental, es necesario optar por medidas que permitan tal resultado, como la construcción de una ley estatutaria y no por la ampliación de la baraja de delitos. Pues este tipo de medidas resulta desproporcionadas y a todas luces irracionales para el fin que dice perseguir. De esta forma, es evidente que la inclusión de las reformas penales no es necesaria, que tienen consecuencias adversas frente al estado actual del sistema penitenciario, y que imponen límites desproporcionados al ejercicio de un derecho fundamental. Lo que, en otras palabras, implica que este proyecto no sigue una racionalidad legislativa en materia penal y por ende no es aconsejable que se continúe con su trámite legal.

**(ii) Expresiones complejas o confusas dentro de la redacción del proyecto de ley.**

Los tres artículos presentan problemas estructurales en su contenido que pueden ser identificables, por ejemplo, a través de los aspectos que se plantean a continuación:

**Artículo 367C. "atente"**

Esta expresión es un verbo rector de la conducta. Sin embargo, adolece de claridad sobre los diferentes actos que puede cobijar, en tanto, la palabra atentar incluye diversos actos como la agresión, la vulneración, la afectación y la disminución que dificultan la correcta identificación de la conducta que hace aplicable el artículo.

**Parágrafo 1. "coparticipación criminal"**



Esta expresión confunde dos modalidades de participación dentro de la dogmática penal: (i) la participación y la (ii) la coautoría. Ambos conceptos dogmáticos implican elementos diferentes para la tipificación de la conducta y de la expresión no se infiere claramente cuál de los dos hace aplicable el parágrafo. En el caso de participación, por ejemplo, el aporte del partícipe a la consumación del acto criminal no es esencial, pero sí necesario para la configuración del tipo. Mientras que, en el caso de la coautoría, el aporte del coautor es esencial y necesario para la consumación del ilícito.

**Parágrafo 2. "ocultamiento de su rostro total o parcialmente" y "dificulte su identificación"**

Elementos como unas gafas, tapabocas, pañoletas, sombreros, bufandas, etc., pueden sugerir la aplicación de la norma sin que ello suponga una intención de dificultad de identificación.

**Parágrafo 3. "Sustancias corrosivas o similares"**

Ambas expresiones resultan demasiado abiertas para identificar qué tipo de elementos caben dentro del agravante. Los tipos más comunes de sustancias corrosivas son Ácidos y bases<sup>19</sup>. Sin embargo, hay otras sustancias corrosivas como el flúor que está presente en cierta cantidad en elementos de uso diario como las cremas dentales, por lo que no tiene límites claros. Adicionalmente la expresión "similares", atendiendo el principio de extrema taxatividad<sup>20</sup> de la ley penal es a todas luces inadecuada dentro de la técnica legislativa para la formulación de tipos penales.

**Parágrafo 4. Toda la redacción.**

Resulta sumamente confusa la redacción del parágrafo en tanto no se sabe si el agravante se aplica porque el valor del bien supera los 500 salarios mínimos; o sí, por el contrario, es aplicable cuando el daño se tasa en ese valor.

**Artículo 367D. "estimule" e "incite"**

Ambos son verbos rectores de la conducta. Sin embargo, en su aplicación, resulta difícil identificar qué tipo de actos específicos responden con claridad a estos verbos. Tampoco es claro que actos permiten estimular o incitar ni qué grado de estimulación o incitación es necesaria para la aplicación del artículo.

**Artículo 367E. "selectiva o general"**

<sup>19</sup> Los ácidos fuertes más comunes son: ácido sulfúrico, ácido nítrico y ácido clorhídrico; mientras que las bases más comunes son elementos químicos o metales alcalinos.

<sup>20</sup> A diferencia de otros tipos de legislación en donde son admisibles referencias abiertas, en el derecho penal, dado que la ley juega como garantía material de la ciudadanía ante el ejercicio del ius puniendi del Estado, no es admisible realizar referencias abiertas. A esto se llama extrema taxatividad de la ley penal.

No es claro cuál es el contenido de la expresión selectiva ni general. En términos prácticos la movilización ciudadana responde siempre a una selección de espacios públicos en donde se manifiestan abiertamente quienes participan en la protesta. Esta selección, que esta cobijada constitucionalmente, es un ejercicio evidente de la manifestación pública. Lo mismo pasa con la expresión "general", en tanto resulta confuso como cuál es su ámbito de aplicación práctica.

**(iii) Problemas del artículo 376D**

Este artículo plantea un serio problema práctico para el ejercicio del derecho fundamental de la protesta social. En principio los verbos rectores de "promueva, ayude, financie, facilite, estimule, incite, induzca o proporcione" tienen cierto grado de vaguedad que coartan intensamente el ejercicio de la libertad de expresión y proponen un nuevo paradigma de responsabilidad penal por los daños en propiedad pública y privada que se den en el marco de protestas sociales. La dosis de vaguedad deviene de la dificultad de inducir un nexo causal entre la consecución de estas conductas y aquellas penalizadas en el artículo 367C, que comportan daños materiales a bienes públicos o privados. La dificultad consiste en establecer si las conductas que cobija este tipo penal, para su aplicación, dependen de que efectivamente se presenten los daños materiales, o sí, por el contrario, se aplican de forma autónoma. Si se acoge esta primera visión implica que el tipo penal se aplicaría sin distinción para personas que promuevan manifestaciones públicas en las cuales pueda sugerirse la generación de daños materiales, de tal forma que la responsabilidad penal se trasladaría de las personas que materialmente ejecutaron los actos de detrimento a quienes por distintos motivos promovieron el escenario en que se dieron dichos daños; mientras que, si se acoge la segunda visión, se criminalizarían actos de convocatoria a manifestaciones públicas aun cuando no se hayan verificado los actos que penaliza el artículo 367C.

Ambas interpretaciones restringen desproporcionadamente el ejercicio de un elemento fundamental dentro de la Constitución Política: la libertad para promover ideas políticas y manifestaciones públicas sobre estas. La vida política dentro de una democracia constitucional y participativa (Artículo 1 y 2 de la Constitución Política) no se restringe a los canales institucionales en los que usualmente se manifiesta el poder político, sino que se amplía a otros ámbitos dentro de la vida cotidiana de los ciudadanos y, por ende, se extiende a actos de convocatoria, publicidad y financiación de manifestaciones y protestas públicas. Estos actos se cobijan dentro del núcleo esencial del derecho a la libertad de expresión, en tanto hacen parte de la triple función que, de acuerdo a la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>21</sup>, cumple la

<sup>21</sup> Véase: Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH. "Marco Jurídico Interamericano sobre el Derecho a la Libertad de Expresión" 30 de diciembre de 2018. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/>

libertad de expresión en una democracia: (i) asegura el derecho de toda persona a pensar por cuenta propia y manifestarlo libremente; (ii) fortalece el funcionamiento de los sistemas democráticos, pluralistas y deliberativos mediante el fomento y la libre circulación de ideas y opiniones; y (iii) es una herramienta clave para el ejercicio de otros derechos fundamentales en tanto se vincula con la libertad religiosa, la educación, la identidad étnica, etc.

Esta relación estructural entre el derecho a la libertad de expresión<sup>22</sup> y la democracia, que se condensa en el ejercicio de la protesta pacífica, supone un especial cuidado ante proyectos de ley que tiene la potencialidad de truncar su ejercicio material. Dicho cuidado se manifiesta en un test de necesidad en donde se pueda establecer si el mecanismo que limita el ejercicio del derecho es admisible, en observancia de su relevancia constitucional. Bajo esta óptica es claro que el artículo 367D presenta una limitación desproporcionada para el ejercicio material de este derecho fundamental, en tanto criminaliza el ejercicio a la libre expresión al trasladar la responsabilidad penal de quien está vinculado materialmente a daños a propiedad pública o privada que se dan con ocasión de una protesta social a quien manifestó su apoyo, instó a otros ciudadanos, o prestó financiación al ejercicio del derecho fundamental de la protesta social, actos que están cobijados bajo el ejercicio legítimo del derecho a la libertad de expresión.

**(iv) Problemas del artículo 367E**

La redacción de este artículo implica los siguientes problemas de constitucionalidad: en principio, el artículo constituye de facto una criminalización del ejercicio de la protesta social pacífica por lo que vulneraría los artículos 20 y 37 de la Constitución, en tanto los verbos rectores de la conducta, es decir "incite, dirija, constriña, realice, o proporcione los medios para obstaculizar" afectan gravemente el ámbito de protección del derecho fundamental a la protesta social que, como lo establece la Sentencia C-090 de 2018, cobija la acción de reunión en un lugar público, así como de movilización de un punto a otro. Bajo esta última modalidad, cabe dentro de las circunstancias que cobija el ejercicio de este derecho el bloqueo temporal de vías o infraestructura pertenecientes al servicio público de transporte. En consecuencia, el artículo, al criminalizar en todo caso esta acción estaría suprimiendo de facto el ejercicio de este derecho y, por ende, vulnerando la Constitución Política.

El artículo también plantea un requisito inconstitucional y desproporcionado para el ejercicio del derecho fundamental a la protesta social, consistente en una autorización por parte de la autoridad administrativa para su ejercicio. La Corte Constitucional ha

<sup>22</sup> Corte Constitucional, sentencias C-742 de 2014, M.P. María Victoria Calle Correa y C-650 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. A través de la protesta se ejercen derechos asociados a la libertad de expresión como: la libertad de pensamiento, la libertad de opinión, la libertad de informar, la libertad de recibir información, la libertad de fundar medios de comunicación, la libertad de prensa, entre otros.

sido enfática en afirmar que la regulación de derechos que se derivan del artículo 37 de la Constitución, en tanto tiene un carácter fundamental, no puede estar sujeta a autorizaciones administrativas, aun cuando es admisible en ciertas situaciones que se realicen comunicaciones entre quienes ejerciten el derecho y autoridades administrativas previo a su ejercicio, cuyo objetivo es la salvaguarda de valores importantes constitucionalmente como la seguridad de los manifestantes y el conocimiento de la ciudadanía sobre las rutas de la movilización. Sin embargo, esta comunicación no responde en ningún caso a una autorización. En palabras de la Corte:

*"Finalmente, cabe enfatizar que la jurisprudencia ha sido clara en establecer que, en tanto libertades, la regulación de los derechos que se derivan del artículo 37 de la Constitución no puede estar sujeta a autorizaciones, aun cuando se han permitido avisos en los eventos en los cuales esas manifestaciones se ejercen en lugares de tránsito público, con fundamento en la salvaguarda de valores importantes como la seguridad de los manifestantes, entre otros. Sin embargo, tal aviso no tiene la calidad de una autorización, puesto que, por tratarse de un derecho de libertad, éste no puede limitarse injustificadamente"*<sup>24</sup>.

Finalmente, la regulación de derechos fundamentales tiene reserva de ley estatutaria así que cualquier disposición que regule el ejercicio del derecho a la protesta social debe ser aprobada bajo los procedimientos legislativos adecuados y, además, cumplir a cabalidad con los contenidos constitucionales en juego que exigirían que la regulación permitiera el respeto, garantía y proyección de los derechos y no su limitación o reducción.

Por las razones expuestas, le sugerimos respetuosamente al Congreso de la República que, para garantizar y proteger el goce y disfrute del derecho fundamental a la protesta, vinculado directamente con los derechos de reunión, asociación u libertad de expresión, archive el proyecto de ley, alentándolo para que continúen el debate sobre la obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos la cual ha sido establecida por la Corte Constitucional como eje definitorio y pilar esencial de nuestra Constitución.

\* Este documento será complementado y entregado en la audiencia pública.

Comisión Colombiana de Juristas  
30 de abril de 2019

*Juan Ospina, Comisión Colombiana de Juristas*

<sup>24</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-090 de 2018, M.P. Elena Stella Ortiz Delgado. Núm. 35.



<p style="text-align: center;"><b>Intervención Coordinación Social y Política Marcha Patriótica</b> <b>Audiencia pública discusión del Proyecto de Ley 281 de 2018C</b></p> <p>Honorables congresistas Integrantes de la Comisión Primera de Cámara de Representantes Señoras y señores delegados de instituciones del gobierno nacional Compañeros y compañeras de organizaciones sociales y políticas presentes Reciban todos y todas un cordial saludo</p> <p>A nombre propio y de los miles de colombianos que conforman la coordinación social y política Marcha Patriótica agradecemos la convocatoria a esta Audiencia pública en donde se abordará la discusión del Proyecto de Ley 281 de 2018C.</p> <p>Iniciamos nuestra exposición señalando, que reivindicamos la participación y el diálogo social y político como fundamentos de la democracia, que contribuyen a la construcción de confianza y a la promoción de una cultura de tolerancia, respeto y convivencia entre los diferentes sectores de la sociedad.</p> <p>En el momento histórico que atraviesa Colombia, signado por la transición de un proceso de pos-acuerdo de paz, en donde persiste y se agudiza el conflicto social y el conflicto armado, este es un debate fundamental. El proyecto que lleva como nombre "POR MEDIO DE LA CUAL SE TOMAN MEDIDAS PARA GARANTIZAR LA PROTESTA PACÍFICA Y SE CREAN TIPOS PENALES", y el cual tuvimos la oportunidad de revisar nos lleva a realizar un enfoque necesario relacionado con los deberes de respeto y garantía a los Derechos Humanos y la protesta pacífica como un ejercicio legítimo de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, a la libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y la participación.</p> <p>Y por ende a recordar lo establecido en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en el punto 2 sobre Participación- específicamente en el literal 2.2.1 y 2.2.2, referentes a las "garantías para los movimientos y organizaciones sociales" y "garantías para la movilización y protesta pacífica". Por lo cual se estableció una Comisión, conformada por 24 delegados del espacio nacional, y que se contribuya a la construcción del documento de lineamientos para la ley de garantías y promoción de la participación ciudadana y la protesta social y otras modificaciones normativas, al igual que de la propuesta de ley de garantías de participación y modificación de otras disposiciones legales relacionadas, proceso que fue suspendido por el anterior gobierno.</p> <p>Hoy en este espacio insistimos en la obligación del Estado de asegurar el pleno goce y ejercicio de los derechos, la necesaria pedagogía en materia de Derechos Humanos que urge en todas las esferas de la institucionalidad y la sociedad Colombiana. No se puede confundir la expresión medidas para garantizar la protesta pacífica cuando a ciencia cierta lo que se pretende con este tipo de proyectos es cercenar aún más el ejercicio democrático colombiano, estigmatizar a las organizaciones y sus dirigentes y continuar con el plan de criminalización de la oposición política en Colombia.</p>	<p>Para nosotros, este proyecto además de pretender crear nuevos tipos penales y aumentar exponencialmente las penas para algunos delitos relacionados con el ejercicio del derecho a protestar, es un eslabón más en la estrategia sistemática de estigmatización y criminalización de la protesta social y va atado a la estrategia mediática incrementada y desarrollada particularmente por los medios masivos de comunicación, cuyo principal aliado es el Ministro de Defensa, represiva y de infiltración, la cual es ejecutada por acciones combinadas entre el ejército, la policía nacional y personas de civil armadas (tal y como quedo en evidencia en la minga suroccidente) y judicial la cual viene siendo orquestada por el señor Fiscal General de la Nación.</p> <p>Hoy recordamos nuevamente que los ESTÁNDARES NACIONALES E INTERNACIONALES DEL DERECHO A LA PROTESTA SOCIAL y en particular el Derecho Internacional de los Derechos Humanos reconoce el derecho a la manifestación y a la protesta social a través de la protección armónica del derecho a la libertad de expresión y opinión, la libertad de reunión y de asociación y el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos.</p> <p>A pesar de ello, las autoridades y los medios de comunicación han manifestado en múltiples ocasiones que los protestantes están afectando los derechos de los demás ciudadanos, especialmente el de la movilidad. Por lo cual nuevamente resaltamos que nos encontramos en una colisión entre derechos; Y que al momento de hacer un balance entre los derechos de tránsito y la acumulación de riqueza, frente a los derechos a la vida, a la integridad personal y en particular el derecho a la libertad de expresión, estos últimos no son unos derechos más sino, en todo caso, unos de los primeros y más importantes fundamentos de la existencia del ser humano y de la pervivencia de toda la estructura democrática. Por tanto, al limitarla o suspenderla, no sólo se está sacrificando la protesta social, sino otros derechos fundamentales.</p> <p>Más que realizar esfuerzos por emitir nuevas normas, hoy insistimos que la acción del estado se debe dirigir a la pedagogía de la normativa existente y en particular a la implementación de la resolución 1190 de 2018, Por el cual se adopta el "protocolo para la coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta pacífica"</p> <p>Extenderemos a la relatoría un anexo que recoge algunos elementos sobre los ESTÁNDARES NACIONALES E INTERNACIONALES DEL DERECHO A LA PROTESTA SOCIAL.</p> <p>Finalmente, recordando que toda acción que vaya dirigida a recortar garantías democráticas acerca a un órgano legislativo y un gobierno a una dictadura. En el marco de las obligaciones internacionales del Estado Colombiano hacemos un llamado en este recinto a evitar ser regresivos en materia de garantías y en consecuencia proceder a archivar el proyecto de ley de la referencia.</p> <p>Muchas gracias</p>
<p style="text-align: center;"><b>Anexo</b> <b>ELEMENTOS SOBRE LOS ESTÁNDARES NACIONALES E INTERNACIONALES DEL DERECHO A LA PROTESTA SOCIAL.</b></p> <p><b>El derecho de reunión y asociación</b></p> <p>En la Constitución Política de la República de Colombia de 1991 se consagra el derecho fundamental a la Reunión y a la Protesta Pacífica en el artículo 37: <i>Toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Solo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho.</i></p> <p>De igual forma, este derecho también está protegido por los Tratados Internacionales de derechos humanos que Colombia ha firmado, los cuales hacen parte de nuestro Bloque de Constitucionalidad<sup>1</sup>. En el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>2</sup> se establece que: <i>"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 pública o los derechos y libertades de los demás"</i>.</p> <p>Así mismo, el artículo 15 de la Convención Americana<sup>3</sup> estipula que 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 público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás.</p> <p>Sin embargo, tanto la constitución como los estándares internacionales hacen uso y énfasis en la protesta pacífica, la cual es la única que tiene protección legal. Vale la pena preguntarse <b>¿Qué es una protesta pacífica?</b></p> <p>Las manifestaciones pacíficas pueden darse en todas las sociedades, incluso manifestaciones que sean espontáneas, simultáneas, no autorizadas o restringidas y se entiende que una protesta es pacífica cuando así haya sido convocada, por lo cual siempre se debe presumir que sus participantes mantienen intenciones pacíficas, así se presenten escenarios de alteración del orden público o de ejercicio de violencia. En este caso, de conformidad con los Estándares Internacionales, el deber de todo Estado es, de un parte, aislar y controlar a quienes ejercen</p> <p><small><sup>1</sup> El bloque de constitucionalidad se refiere a aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integradas a la Constitución por diversas vías y por mandato de la propia Constitución.</small></p> <p><small><sup>2</sup> El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos es un tratado multilateral general que reconoce derechos y establece mecanismos para su protección y garantía. Fue suscrito el 16 de diciembre de 1966, entró en vigor el 23 de marzo de 1976 y ha sido ratificado por 115 Estados. Colombia la ratificó el 23 de octubre de 1976. El cumplimiento del Pacto está supervisado por el Comité de Derechos Humanos que, entre otras facultades, dicta Observaciones Generales sobre el contenido del Pacto, examina informes de Estado adoptando Observaciones Finales, y examina quejas individuales o interstatales sobre violaciones del Pacto por los Estados Parte.</small></p> <p><small><sup>3</sup> La Convención Americana es el instrumento central del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Fue suscrita en la ciudad de San José, en Costa Rica, en el año 1969, y entró en vigencia el 18 de julio de 1978. Contempla entre un catálogo general de derechos como el derecho de la institucionalidad de protección constituido por la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La Comisión Interamericana puede emitir informes de peticiones o sentencias sobre Derechos Humanos. A su vez, la Corte Interamericana dicta sentencias de obligatorio cumplimiento, medidas provisionales y opiniones consultivas.</small></p>	<p>violencia y de otra, garantizar a quienes mantienen un comportamiento o intenciones pacíficas las condiciones para que puedan ejercer su derecho a la libertad de reunión pacífica, el cual no podrá ser violentado o negado como consecuencia de actos esporádicos de violencia u otros actos punibles cometidos por otras personas durante una manifestación<sup>4</sup>.</p> <p>Así mismo, las intervenciones de la Policía Nacional no pueden ser para limitar o suprimir temporalmente el derecho a la protesta social. Incluso si se presentan acciones ilícitas o violentas (el bloqueo de las vías, por sí solo no lo es), la actuación policial debe ser dirigida, focalizada y proporcional a los hechos. En todo caso preservando el derecho de los demás manifestantes a protestar pacíficamente.</p> <p><b>El derecho a la libertad de expresión</b></p> <p>La Constitución Política consagra en su artículo 20 el derecho a la libertad de expresión: <i>Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación. Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura. Este derecho se ejerce a través de múltiples formas, entre ellas, la protesta social, pues a través de este medio se pretende expresar ideas de distinta índole y de diferentes formas. En el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos este derecho está contemplado en el artículo 19 y señala que <i>toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.</i></i></p> <p>Ahora bien, cabe anotar que la libertad de expresión tiene límites, entre ellos los que señala la Convención Americana de Derechos Humanos que establece en su artículo 13, que estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.</p> <p><b>El derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos</b></p> <p>El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece en su artículo 25 que todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna distinción, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;</li> <li>• Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;</li> <li>• Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.</li> </ul> <p><small><sup>4</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Zilberberg c. Malotnik, solicitud nº 61821/06 [366].</small></p>



Esto quiere decir que, a pesar de estar en una democracia representativa, y más allá del derecho de elegir y ser elegido, la movilización social es una forma de participar en la dirección de asuntos públicos, pues ello establece un mecanismo de incidencia directa de los sectores sociales en la dirección de las políticas públicas y asuntos políticos. Las y los ciudadanos también participan en la dirección de los asuntos públicos ejerciendo influencia mediante el debate y el diálogo público con sus representantes y gracias a su capacidad para organizarse. Esta participación se respalda garantizando la libertad de expresión, reunión y asociación.

En nuestra constitución este derecho está consagrado en el artículo 40 de la Constitución, el cual establece que: *Toda ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.* Para hacer efectivo este derecho puede entre otras cosas, tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática. La protesta social es una forma de participación democrática.

**LA REGULACIÓN DEL DERECHO A LA PROTESTA SOCIAL EN COLOMBIA**

**Ley 1453 de 2011: Ley de Seguridad Ciudadana**

La Ley 1453 de 2011, llamada "Ley de Seguridad Ciudadana", modifica el Código Penal y da origen a delitos como *obstrucción de vías que afecten el orden público* (artículo 44), el cual, en realidad, tipifica como tipo penal la obstrucción de vías mediante el uso de medios ilícitos<sup>5</sup>. Dicha diferencia entre el nombre del delito y la tipificación del mismo, ha permitido que las autoridades detengan arbitrariamente a las personas que se movilizan, y que públicamente se haya creado un referente común —y equivocado— entre la ciudadanía y las autoridades de que obstruir vías da cárcel.

Además de la creación de nuevos delitos, la Ley 1453 aumenta exponencialmente las penas para algunos delitos relacionados con el ejercicio del derecho a protestar, pero que ya existían en el Código Penal, tales como: i) violencia contra servidor público; ii) Perturbación en servicio de transporte público, colectivo u oficial; y iii) Empleo o lanzamiento de sustancias u objetos peligrosos. En este punto, cabe aclarar, que lo que hizo la llamada Ley de Seguridad Ciudadana fue incrementar las penas, que en los dos primeros delitos mencionados, pasaron de una pena imponible de 1 a 3 años, a una de 4 a 8 años (Ver artículos 43 y 45 de la Ley 1153 de 2011), ocasionando que las personas judicializadas y condenadas por estas conductas, deban cumplir sanciones privativas de la libertad en establecimientos carcelarios.

**Empleo o lanzamiento de sustancias u objetos peligrosos**

El artículo 10 de la Ley de seguridad ciudadana modificó el artículo 359 del Código Penal, el cual tipificaba el delito de "empleo o lanzamiento de sustancias u objetos peligrosos", un delito que

<sup>5</sup> Entre estos medios pueden incluirse: el daño en bien ajeno, el incendio, el disparo de armas de fuego, el empleo de sustancias peligrosas y la violencia contra servidor público. Ver: Fiscalía General de la Nación. (2016). Directiva 0066. "Por medio de la cual se establecen insumieros generales con respecto a los delitos en los que se puede incurrir en el marco de la protesta social".

¿Un bloqueo es perturbación del transporte? La Ley no tipifica como delito cualquier nivel o grado de perturbación en el servicio de transporte público, colectivo u oficial, sino aquella que imposibilite la circulación del tráfico de manera colectiva y generalizada.

**Violencia contra servidor público**

El artículo 43 de la Ley 1453 de 2011 modificó el artículo 429 del Código Penal, señalando que: El que ejerza violencia contra servidor público, por razón de sus funciones o para obligarlo a ejecutar u omitir algún acto propio de su cargo o a realizar uno contrario a sus deberes oficiales, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años.

Con el fin de precisar en qué consiste este delito, se requiere retomar lo señalado por la Corte Suprema de Justicia. Según este tribunal, el delito de violencia contra un servidor público requiere violencia en dos modalidades. La primera es física, definida como "la energía material aplicada a una persona con el fin de someter su voluntad"<sup>6</sup>; la segunda es de carácter moral, entendida como "la promesa real de un mal futuro dirigido contra una persona o alguna estrechamente vinculada a ella"<sup>7</sup>.

**Frente a la Ley 1801 de 2016: Nuevo Código de Policía**

Es importante recordar que la Sentencia C-223 de 2017 declaró inexecutable los artículos 53, 54, 55, 56 y 57 de la Ley 1801 de 2016 con efectos diferidos hasta el 20 de junio de 2019, por la vulneración a la reserva de ley estatutaria.

La Sentencia C-281 de 2017 que declaró executable el inciso cuarto del artículo 53 de la Ley 1801 de 2016, que establece: "toda reunión y manifestación que cause alteraciones a la convivencia podrá ser disuelta", en el entendido de que "(i) la alteración deberá ser grave e inminente y (ii) no exista otro medio menos gravoso para el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación pública y pacífica".

CHRISTIAN ROUL DELGADO

<sup>6</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, (rad. 18231, 15 de julio de 2008), 34. Ibid.

7

ya existía y se adecuaba a los cánones internacionales que se mencionan en la primera parte de esta cartilla. La Ley 1453 estableció que: El que emplee, envíe, remita o lance contra persona, edificio o medio de locomoción, o en lugar público o abierto al público, sustancia u objeto de los mencionados en el artículo precedente, incurrirá en prisión de dieciséis (16) a noventa (90) meses, siempre que la conducta no constituya otro delito.

La nueva norma incrementó las penas existentes, pasando la tasación del castigo de un margen de 1 a 5 años a uno de 1 año y 4 meses, a 7 años y 6 meses, cuando el delito sea "simple", así como agregó la pena accesoria de multa entre 5 y 10 salarios mínimos y la prohibición de que la persona acuda al lugar de comisión del delito, cuando éste sea un escenario deportivo o cultural.

**Obstrucción a vías públicas que afecten el orden público**

El artículo 44 de la Ley 1453 adiciona el artículo 353 A del Código Penal, y señala que el que por medios ilícitos incite, dirija, construya o proporcione los medios para obstaculizar de manera temporal o permanente, selectiva o general, las vías o la infraestructura de transporte de tal manera que atente contra la vida humana, la salud pública, la seguridad alimentaria, el medio ambiente o el derecho al trabajo, incurrirá en prisión de veinticuatro (24) a cuarenta y ocho meses (48) y multa de trece (13) a setenta y cinco (75) salarios mínimos legales mensuales vigentes y pérdida de inhabilidad de derechos y funciones públicas por el mismo término de la pena de prisión. Se excluyen del presente artículo las movilizaciones realizadas con permiso de la autoridad competente en el marco del artículo 37 de la Constitución Política.

De este artículo se podría desprender la errada conclusión que cualquier bloqueo de vías producto de una movilización espontánea es ilegal, y configura un delito. No obstante, esto no es así, por varios aspectos:

¿Es un delito bloquear vías? El boqueo de vías en sí mismo no es un delito. Sólo se convierte en tal cuando se usan medios ilícitos. Un medio ilícito es todo acto que efectivamente está prohibido, y para los cuales se tiene establecidos una pena. El bloque de vías no está tipificado como delito, no es ilegal, no está prohibido. Se convertiría en una conducta legal cuando para hacerlo se usen medios tales como materiales explosivos o armas, dado que estos sí resultan ser medios ilícitos.

**Perturbación en servicio de transporte público, colectivo u oficial**

El artículo 45 de la Ley de Seguridad Ciudadana modifica el artículo 353 del Código Penal y señala que: El que por cualquier medio ilícito imposibilite la circulación o dañe nave, aeronave, vehículo o medio motorizado destinados al transporte público, colectivo o vehículo oficial, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años y multa de trece punto treinta y tres (13.33) a setenta y cinco (75) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Desde la Federación de Estudiantes Universitarios queremos saludar en primera medida la invitación al presente evento y resaltar la importancia de que los comentarios que sean expuestos a lo largo de esta jornada sean comentarios que sean recogidos para el desarrollo del presente proyecto de ley, el cual afectará a una gran parte de la población colombiana que a diario ejerce su legítimo derecho a la manifestación y que en miras al presente proyecto, de la manera en que está expuesto, pondría en un grave riesgo la libertad y el sentido mismo de la manifestación como ha sido entendida. Queremos resaltar que el presente análisis que exponemos y que se ha venido desarrollado fue elaborado a partir de los observatorios de derechos humanos que hacen presencia en las distintas universidades públicas en las que nos encontramos como organización y la coordinación de trabajos que de allí ha surgido, así, en razón a nuestra experiencia como defensores y defensoras de derechos humanos en las universidades consideramos que:

En primera medida queremos contrariar a idea de las movilizaciones "no autorizadas por la autoridad competente", existen aquí dos problemáticas, por un lado la idea de solicitar permisos ante la administración para ejercer nuestros derechos como ciudadanos, cosa que evidentemente coartaría la libre manifestación y la libertad de expresión, ya que como ciudadanos debemos, en ciertos casos, cumplir con informar la realización de la movilización, para que la autoridad pondere el derecho que ejerceremos con otros posibles que pudieran verse limitados en el marco de esta acción legítima, información que muchas veces, sin tenerlo, va acompañada de las razones y rutas de movilización, y nos referimos a que "en ciertos casos" tenemos la obligación de realizarlo pues muchas veces, como ha sido demostrado históricamente la movilización también responde a los ánimos y repuestas de las administraciones a los ciudadanos desembocando en movilizaciones espontáneas, que de ninguna manera pueden verse criminalizadas y que además se encuentran incluso protocolizadas en la Resolución 1190/2018 del Ministerio del Interior frente a las tareas que en ese caso debe cumplir la policía, la administración y las comisiones de verificación.

Además de eso, nos resulta bastante preocupante el artículo 367 E proyectado, ya que el mismo se refiere la prohibición del bloqueo de vías desnaturalizando completamente la idea de la protesta pacífica, quitando sus bases primarias que se tratan de hacer ver una problemática no solo a las incumplidas administraciones sino a la gente del común de las problemáticas que nos afectan a todos como ciudadanos, como resaltamos en el punto anterior, el impedimento de la administración para la generación de vías alternas no puede ser un límite para nuestro derecho a manifestarnos, ya que el proyecto no entiende lo global de derecho a la protesta, que no puede verse simplemente como una movilización; los plantones o cacerolazos, solo por nombrar algunos ejemplos son herramientas que las comunidades también han usado para expresar una opinión, en su mayoría descontentos con esta administración.

En un segundo momento quisiéramos resaltar el trato desigual en razón a la ambigüedad del presente documento, donde busca regular únicamente las actividades de quienes se manifiestan desconociendo la diversidad de actores que hacen presencia en el desarrollo de la protesta, y existe un actor que como manifestantes nos preocupa en primera medida y es la policía; así pues el presente documento debe regular también la participación de los



mismos, exigir vehementemente el cumplimiento de los protocolos establecidos no sólo para su presencia en las movilizaciones sino también para el uso de armas no letales y los protocolos de utilización de las mismas, protocolos que a los ojos de todos los presentes y del país han sido violentados y han tenido resultados completamente nefastos, así mismo son ellos quienes numerosas veces han generado los escenarios de violencia en movilizaciones que se desarrollaban pacíficamente.

Y quisiéramos terminar con dos pequeñas reflexiones y una exigencia: por un lado, recalamos lo peligroso de afirmaciones dentro del documento como "La protección constitucional cobija entonces sólo la protesta social pacífica" planteando primero, una clara violación al derecho a la igualdad y segundo planteando escenarios peligrosísimos para la ciudadanía, dándole aval a los agentes de la policía de desconocer derechos constitucionales, que recordamos son irrenunciables, y violar derechos humanos como sistemáticamente lo han hecho. Segundo, queremos recordar una de las principales premisas del derecho penal y es el entenderlo como ultima ratio, es por esto que este como un Estado Social de Derecho debe buscar primero formas de prevención pedagógicas y hacer una evaluación realmente exhaustiva de los fenómenos presentados en las movilizaciones, que de hacerlo, se sorprenderían al hallar al autor principal de la violencia de la protesta. Y finalmente queremos exigirle a los miembros del congreso de la república que cumplan con su misión, que consta en el presente documento de, "hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración" y verdaderamente buscar herramientas para limitar el poder de quienes limitan nuestros derechos, principal motivación para movilizarnos.

Finalmente, reiteramos nuestro compromiso con la defensa de los derechos humanos y nuestra voluntad de participar en las acciones que sean tendientes a la protección de los mismos, esperamos que todas las observaciones realizadas sean verdaderamente tenidas en cuenta. Muchas gracias

01/Marzo/19  
Juan Sebastian Rodriguez  
Federación de estudiantes universitarios de Colombia



FEDERACION NACIONAL SINDICAL UNITARIA AGROPECUARIA "FENSUAGRO - CUT"



Personería Jurídica No. 0241930 de junio de 1978  
Diario Oficial No. 35102 - Filial de CUT, CLOG, VIA CAMPESINA Y F.S.M.

**POR EL DERECHO LEGÍTIMO Y CONSTITUCIONAL A LA PROTESTA SOCIAL, EN EL MARCO DEL RECONOCIMIENTO DEL CAMPESINADO COMO SUJETO DE DERECHOS.**

La FEDERACIÓN NACIONAL SINDICAL UNITARIA AGROPECUARIA - FENSUAGRO, organización nacional y de carácter sindical, en cuyo proceso de organización del campesinado y de las y los trabajadores agrarios, constituye una memoria histórica en su lucha por el acceso a derechos, mediante el ejercicio de la protesta social, que consiste en organizar pliegos de peticiones, asambleas comunales y deliberativas, huelgas, llegando a acuerdos por medio de las negociaciones, como herramienta para resolver las problemáticas más sentidas por las comunidades agrarias, en donde el estado colombiano no ha resuelto. Una de nuestras más importantes reivindicaciones ha sido el derecho a la tierra, que a la fecha aún continúa sin ser resultado por demás la concentración de la tierra se profundiza. Sumado a ello la reforma agraria integral y democrática - el derecho a la soberanía alimentaria y el derecho a la pervivencia en los territorios que como comunidades campesinas hemos transformado, pero, también conservado.

Estas demandas en el contexto actual, son amenazadas en conjunto con la carencia de derechos sociales - económicos - políticos y culturales, pese a nuestra importante contribución en la economía nacional como productores de materias primas - alimentos....máxime cuando la vida se pone en riesgo. Han sido y continúan siendo el elemento fundamental por el que apelamos permanente a nuestro legítimo y constitucional derecho a la protesta social, como último recurso y agotadas la interlocución -el dialogo, ante lo cual los incumplimientos de los gobiernos son permanentes.

Así las cosas, la protesta con enfoque rural configura un escenario de exigencia para garantizar el pleno goce de los derechos y solucionar las situaciones por abandono y omisión estatal, además de la continua impunidad frente al acceso a la justicia, y los más de 300 líderes sociales, asesinados - sumados a los

procesos de judicializados - los desplazamientos generados producto de la continuidad del conflicto social y armado en los territorios.

esta proyecto de ley 281 de 2018c, "POR MEDIO DE LA CUAL SE TOMAN MEDIDAS PARA GARANTIZAR LA PROTESTA PACIFICA Y SE CREAN TIPOS PENALES", representa la agudización del conflicto social, profundiza el conflicto armado. Además que dilata toda opción de acceso a derechos fundamentales de la constitución, y obstaculiza el reconocimiento de los derechos del campesinado como sujeto de derechos, pues este proyecto genera más trabas que conllevan a que la protesta social sea el único mecanismo que permita que el Estado social y de Derecho funcione,

los vios, los calles, los plazas hoy se pretenden cerrar  
- ley 599 - 2000  
- Garantía  
- aplicabilidad N. David Ortiz.

Porque antes de generar leyes que busquen reprimir la libre participación de la soc. ciudadanía -

Bogotá D.C., Abril 30 de 2019

16

Doctor:  
JUAN MIGUEL DURAN  
Secretario de Gobierno  
L.C.

**ASUNTO: POSIBILIDAD DE REGULAR LA CONSTITUCION DE POLIZAS POR DAÑOS AL PATRIMONIO DE LA CIUDAD Y/O BIENES DE TERCEROS CON OCASION DE MARCHAS Y PROTESTAS**

Como es de público conocimiento, los daños sufridos con ocasión del último Paro Nacional alcanzaron bienes que, como la Catedral Primada, integran el patrimonio cultural de la Ciudad, además de los acontecidos en establecimientos abiertos al público circunvecinos, situación que llevó al gremio a plantear, como en su momento lo han hecho otros sectores de la sociedad, la posibilidad de que se establezca en la regulación que al respecto expide el Congreso de la República, la constitución de pólizas de responsabilidad civil extrcontractual por parte de los organizadores de dichas marchas.

Atendiendo el carácter de derecho fundamental del derecho de reunión y la manifestación pública y pacífica consagrado en el artículo 37 de la Carta Política, conforme al cual "Toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho", que se encuentra cobijado además por las prerrogativas del derecho a la libertad de expresión, es importante tener en cuenta que la propuesta en mención, recogiendo las bases del clamor popular, se ajusta a lo dispuesto en la Carta Política y en los tratados internacionales de Derechos Humanos.

1. Según lo ha dicho la Corte Constitucional "Los derechos a la reunión y a la manifestación pública y pacífica son fundamentales, incluyen la protesta y están cobijados por las prerrogativas del derecho a la libertad de expresión. Así mismo excluyen de su contorno material las manifestaciones violentas y los objetivos ilícitos. Estos derechos tienen una naturaleza disruptiva, un componente estático (reunión/pública) y otro dinámico (manifestación pública). En este sentido, el ejercicio de estos derechos es determinante para la sociedad en la preservación de la democracia participativa y el pluralismo. Adicionalmente, sus limitaciones deben ser establecidas por la ley y, para que sean admisibles, deben cumplir con el principio de legalidad y, por lo tanto, ser previsibles," de manera que "sólo la protesta social pacífica goza de protección constitucional. Las manifestaciones violentas no están protegidas ni siquiera prima facie por la Constitución".

Adicionalmente, ha clarificado la jurisprudencia que " En este punto, se debe resaltar que el artículo 37 de la Constitución somete la protección de estos derechos en la esfera pública a condiciones pacíficas, lo cual excluye su ejercicio a través de medios violentos. Tal condición constituye un presupuesto del goce de estos derechos que implica que la violencia, sin importar en qué momento se produzca, sí como un exceso a lo que comenzó en términos pacíficos o como el objetivo de una manifestación particular, escapa de la garantía de los derechos; al salir de su contorno material."

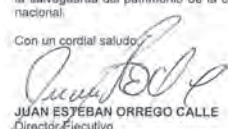
2. Ha admitido también reciente jurisprudencia constitucional, que los daños a terceros ocasionados en desarrollo de protestas y manifestaciones pueden ser causa legítima para la establecer por parte del legislador regulaciones, como sería la propuesta. En tal sentido se indica

**" 4.7.4.4. Límites relacionados con la afectación de los derechos de terceros**


El ejercicio del derecho a la protesta conlleva a que las demás personas, que no estén ejerciendo este derecho fundamental, soporten determinadas cargas públicas y demás limitaciones a algunos derechos

<sup>1</sup> CORTE CONSTITUCIONAL Sentencia C 126 de 2018  
<sup>2</sup> CORTE CONSTITUCIONAL Sentencia C 742 de 2012  
<sup>3</sup> CORTE CONSTITUCIONAL Sentencia C 059 de 2014



<p>fundamentales como p.ej. el derecho de locomoción. Estas limitaciones son legítimas a causa de la categoría conflictiva del derecho a la protesta. Sin embargo, cuando hay alteraciones injustificadas o graves que trasciendan a daños a los terceros, este derecho fundamental puede ser limitado.</p> <p>A partir de la interpretación del artículo 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, este derecho puede ser limitado en virtud de la protección de los derechos o libertades de los demás<sup>14</sup>. Negrilla fuera de texto</p> <p>Igualmente, la pólizas de responsabilidad extracontractual por parte de los organizadores de las marchas y protestas, no resultarían ajenas a lo dispuesto por el artículo 95 de la Carta Política, según el cual "El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades", recordando además que "Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes," y dentro de los deberes de la persona y del ciudadano, el de " Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios" ( artículo 85-1).</p> <p>Por lo anterior, atendiendo lo establecido en la Carta Política y habida cuenta de las iniciativas legislativas que ya cursan sobre la materia en el Congreso de la República, resulta pertinente solicitar su gestión a fin de lograr la salvaguarda del patrimonio de la ciudad y de los bogotanos en casos como el sucedido en el último parque nacional.</p> <p>Con un cordial saludo,</p>  <p><b>JUAN ESTEBAN ORREGO CALLE</b> Director Ejecutivo FENALCO BOGOTÁ CUNDINAMARCA</p> <p><small>14 CORTE CONSTITUCIONAL Sentencia C 223 de 2017</small></p>	<p><b>PONENCIA RED POPULAR DE DERECHOS HUMANOS REDHUS – AUDIENCIA PÚBLICA PROYECTO DE LEY 281 DE 2018 "POR MEDIO DE LA CUAL SE TOMAN MEDIDAS PARA GARANTIZAR LA PROTESTA PACÍFICA Y SE CREAN TIPOS PENALES".</b></p> <p>Representantes a la cámara:</p> <p>La siguiente intervención en audiencia pública por parte de REDHUS Bogotá tiene como fin, plantear elementos que problematizan el proyecto de ley No. 281 de 2018, presentado por el representante David Ortiz y otros, por medio del cual se crean regulaciones desde la tipificación penal a la protesta social en Colombia. Nuestra intervención como organización defensora de Derechos Humanos se centrará en tres puntos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los elementos presentados en el proyecto, ya están incluidos en varios artículos de la ley 599 del 2000</li> <li>2. Garantizar la promoción, aplicabilidad y efectividad de la Resolución 1190 del 2018 emitida por el Ministerio del Interior.</li> <li>3. Fortalecer mecanismos de prevención desde la interlocución directa con autoridades y entes de gobierno, donde las medidas de tipo penal, sean la última ratio a usar.</li> </ol> <p>Los elementos presentados en el proyecto, ya están incluidos en varios artículos de la ley 599 del 2000</p> <p>Los artículos incluidos en el proyecto de ley No. 281 de 2018, contemplan una serie de medidas penales a tomar frente a hechos y situaciones que se presentan, en el marco de confrontaciones en protestas sociales y ciudadanas. Sin embargo, varios de los ítems presentes en la propuesta, ya se encuentran en la ley 599 de 2000, desagregados en varios artículos del Código Penal Colombiano. Para mayor especificidad, se puede remitir a quien observe este punto en la ley 599, al Título XII en su capítulo primero y segundo, donde se ubicarán a lo largo de estos apartes del documento, la enunciación de los delitos que plantea el proyecto de ley y las medidas penales a tomar sobre su comisión. De esta forma, se observa que es improcedente incluir estos artículos contemplados en el proyecto 281 de 2018, ya que repetiría elementos que ya se están manejando en el Código Penal.</p> <p>Además se suma como punto de discusión al proyecto presentado ante la Cámara de Representantes, que su objeto a lo largo del texto no garantiza en ningún momento políticas de prevención, protección o promoción de Derechos Humanos en el marco de la protesta social. Su articulado se encarga de reforzar elementos jurídicos presentes en la ley 599 de 2000, desde la tipificación legal de medidas punitivas, sin incluir propuestas que permitan la construcción de escenarios preventivos a los hechos o situaciones de riesgo, desde espacios de interlocución de la ciudadanía e instituciones de control y gobierno, que</p>
<p>diezmen la presencia de acciones violentas en las manifestaciones de la ciudadanía y que no se contemplan en el proyecto 281 de 2018.</p> <p><b>Garantizar la promoción, aplicabilidad y efectividad de la Resolución 1190 del 2018 emitida por el Ministerio del Interior.</b></p> <p>Como segundo punto, se desarrolla la discusión desde lo enunciado en la resolución 1190 del 2018 emitida por el ministerio del Interior, donde se plantea la ruta metodológica para adoptar el protocolo de respeto y garantías a la protesta pacífica. Este documento crea avances sobre procesos de diálogo y concertación, para la creación de escenarios que promuevan la garantía de derechos a los ciudadanos, en ejercicio de su derecho a la participación política desde la protesta social.</p> <p>La aplicabilidad y efectividad de la Res. 1190. Por parte de las instituciones de control y gobierno del Estado colombiano, crea escenarios que blindan de seguridad el ejercicio de la protesta en Colombia, haciendo evidente que las medidas penales y policiales deben ser la última ratio a usar, privilegiando espacios de concertación y diálogo entre organizaciones sociales y Estado, para prevenir cualquier hecho o situación de riesgo que pueda afectar el buen desarrollo de la protesta por parte de la ciudadanía.</p> <p>Se retoma esta resolución en la discusión sobre el proyecto de ley, al ser un claro ejemplo de medidas a tomar por parte del Estado colombiano, para crear escenarios preventivos ante la protesta social y situaciones de riesgo, desde la concertación, diálogo y respeto a la movilización. Al contrario del proyecto de ley 281, la resolución plantea mecanismos de mayor efectividad social que la imposición de medidas penales ante delitos, en el marco de la protesta social.</p> <p>Por ello, se propone fortalecer esta resolución y otras propuestas legales, encaminadas al uso del diálogo e interlocución con organizaciones de la sociedad civil, que permitan construir de forma conjunta Estado y ciudadanía, escenarios de prevención y promoción de Derechos ante situaciones de riesgo.</p> <p><b>Fortalecer mecanismos de prevención, desde la interlocución directa con autoridades y entes de gobierno, donde las medidas de tipo penal, sean la última ratio a usar.</b></p> <p>Para finalizar, la intervención realizada por REDHUS Bogotá en esta audiencia pública, enfatiza en la necesidad de crear y fortalecer los mecanismos de prevención de situaciones de riesgo, en la protesta social. De la aplicabilidad de los contenidos enunciados en la Res. 1190 del Ministerio del Interior y el fortalecimiento de mecanismo y puentes de comunicación y concertación con entes de gobierno y control del Estado, con el fin de promover y proteger los Derechos de los manifestantes, dependerá la disminución de los</p>	<p>hechos de riesgo que ocasionen afectación a la ciudadanía, contrario a lo esbozado en el proyecto de ley presentado.</p> <p>Reiterar que las medidas penales en la protesta social, deben ser la última ratio a utilizar por parte del Estado y sus legisladores, ya que la penalización de la protesta no plantea garantías para los ciudadanos en su ejercicio de movilización, como tampoco, crean mecanismos efectivos que a corto, mediano y largo plazo, pongan fin a actos o situaciones que ocasionen riesgos a los derechos de los manifestantes y ciudadanía en general.</p> <p>Abocamos por la promoción y legislación de herramientas e instrumentos que permitan la creación de espacios de diálogo, concertación e interlocución entre organizaciones sociales y Estado colombiano, encaminadas en la construcción de políticas para la promoción, prevención y protección de derechos en la protesta social.</p> <p><i>Andrés Felipe Aldana Pardo</i> Andrés Felipe Aldana Pardo Red Popular de Derechos Humanos - Bogotá 02/05/2019</p>



 <p style="text-align: center;"><b>Audiencia Pública</b></p> <p>Consideraciones Jurídicas sobre el Proyecto de Ley No. 281 de 2018 Cámara: "Por medio de la cual se toman medidas para garantizar la protesta pacífica y se crean tipos penales"</p> <p style="text-align: center;">Dirección de Gobierno y Gestión Territorial – Subdirección de Seguridad y Convivencia Ciudadana</p> <p>Bogotá, D.C., jueves 2 de mayo de 2019 Recinto de sesiones Roberto Cáracho Weberberg Comisión Primera Constitucional – Cámara de Representantes</p> <p><b>Autor(es):</b> H.R. Victor Manuel Ortiz Joya (<i>Partido Liberal</i>)</p> <p><b>Ponentes:</b> HH.RR. Andrés David Calle Aguas (<i>P.Liberal</i>), Oscar Leonardo Villamizar Meneses (<i>P.Centro Democrático</i>), Juan Carlos Rivera Peña (<i>P. Conservador</i>), John Jairo Hoyos García (<i>P. U</i>), Inti Raúl Asprilla Reyes (<i>P. Verde</i>), Ángela María Robledo Gómez, Luis Alberto Albán Urbano (<i>P. FARC</i>), Erwin Arias Betancur (<i>P. Cam Radical</i>).</p> <p><b>Consideraciones específicas:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Este proyecto, busca minimizar los efectos indirectos de la protesta frente a la contingencia del uso de las vías públicas.</li> <li>Este proyecto, busca preservar el Orden público crea el tipo penal del vandalismo en la protesta, medida orientada a criminalizar a quien vandalice la protesta con agravantes como el uso de elementos que impidan la identificación del vándalo (capuchas, pasa montañas); la fabricación o porte de armas o explosivos; y la cuantía o proporción de la afectación realizada.</li> <li>Este proyecto, busca perseguir a los autores intelectuales de manera que pretende penalizar a aquellos que ayuden, financien, faciliten, estimulen, inciten, induzcan o proporcionen los medios para que se materialice el vandalismo. En últimas, se busca perseguir el autor intelectual.</li> <li>El proyecto busca fortalecer el componente policial, al exigir el cumplimiento de los permisos o autorizaciones.</li> </ul> <p><b>Consideraciones generales:</b></p> <p>Esta Dirección considera necesario analizar el articulado del mencionado proyecto de ley, de acuerdo con los preceptos establecidos en el artículo 37 de la</p>	<p>Constitución Política<sup>1</sup>, y a las reglas jurisprudenciales establecidas por la Corte Constitucional sobre los derechos fundamentales de reunión y manifestación pacífica.</p> <p>De acuerdo con la Corte Constitucional el concepto de "protesta social", hace referencia a las actividades asociadas al ejercicio del derecho fundamental a la manifestación pública, el cual se relaciona a su vez con los derechos a la libertad de reunión, de expresión y de locomoción.</p> <p>Igualmente, se reconoce que el ejercicio legítimo de estos derechos tiene un alto contenido conflictivo e irruptivo, en tanto, puede afectar derechos de los terceros, como por ejemplo el de locomoción.</p> <p>En este sentido, los derechos de reunión y manifestación no son absolutos, dado que la misma Constitución Política determina que su ejercicio debe ser pacífico. La facultad de limitación es exclusiva del legislador, a través de una ley estatutaria por medio de la cual se determinen de manera detallada<sup>2</sup> las medidas que permitan armonizar el ejercicio de la "protesta social", frente al orden público y los derechos fundamentales de los demás.</p> <p>En relación con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la Corte ha entendido que existen tres ejes de delimitación<sup>3</sup> de los derechos de reunión y manifestación:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Eje concerniente a la fase preliminar del derecho de reunión y manifestación pública (preparación y organización de reuniones, manifestaciones y protestas – autoridades locales).</li> <li>Eje relacionado con la ejecución misma del derecho (realización de las reuniones, manifestaciones y protestas que deben desarrollarse pacíficamente – orden público – autoridades locales - intervención policiva).</li> <li>Eje orientado hacia los derechos de los demás (relacionados con la elección del lugar, decisiones de autoridades locales y afectación de los derechos de terceros).</li> </ol> <p>La regulación de la "protesta social" como expresión de los derechos fundamentales de reunión y manifestación no es un tema tranquilo, dada su relevancia</p> <p><sup>1</sup> ARTICULO 37. Toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho.</p> <p><sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-223 de 2017: "Esto no significa, empero, que el Legislador esté facultado para expedir cláusulas generales, que otorguen un amplio margen de discrecionalidad a la policía para restringir los derechos del artículo 37 de la Constitución Política de Colombia. El deberá, por el contrario, implementar las reglas y subreglas establecidas por la Corte Constitucional y, en caso de no existir estas al momento, establecer limitaciones detalladas que eviten, en la mayor medida de lo posible, ambigüedades que sean aprovechadas para actuaciones arbitrarias o limitaciones desproporcionadas".</p> <p><sup>3</sup> Ibidem</p>
<p>constitucional, su trascendencia en los principios del Estado de derecho, así como en la vida cotidiana de los ciudadanos.</p> <p>Teniendo en cuenta la sentencia C-223 de 2017, por medio de la cual, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad del Título VI del Libro II del Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana - Ley 1801 de 2016 que desarrollaba las expresiones y manifestaciones en el espacio público; así como el punto de "garantías para la movilización y la protesta pacífica"<sup>4</sup>, contenido en el acuerdo del teatro Colón, en el que se plantea como objetivo definir las medidas y ajustes normativos necesarios para garantizar el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación, el Ministerio del Interior en el año 2018, expidió la Resolución 1190, por medio de la cual se adopta un protocolo de coordinación de acciones para la garantía de la protesta pacífica.</p> <p>Este protocolo se expidió como una guía metodológica para la coordinación entre el ejecutivo del nivel nacional, las autoridades territoriales y la Policía Nacional, para la adopción de medidas en los casos de reunión y manifestación pacífica que permitan el diálogo entre los distintos actores antes, durante y después de una protesta.</p> <p>El protocolo se constituye como una guía, en tanto tiene un carácter compilatorio de las normas vigentes y de las líneas jurisprudenciales de la Corte Constitucional sobre el tema. No modifica ninguna norma de rango superior y no pretende ser una regulación sobre la materia, en razón a que ésta es competencia exclusiva del legislador.</p> <p>El protocolo establece las instancias de coordinación y seguimiento de la protesta y su conformación tanto a nivel territorial como nacional, los puestos de mando unificados, las comisiones de verificación de la sociedad civil, y el apoyo del Ministerio Público. Se adoptan varias definiciones conceptuales sobre protesta pacífica, movimiento y organización social, avisos, espacio público, convivencia ciudadana, orden público, uso de la fuerza, uso diferenciado de la fuerza, marcha, plantón, disturbio y acto de violencia.</p> <p>En el caso del presente proyecto de ley, es claro que su justificación radica en la necesidad de dotar al Estado de herramientas que le permitan contener y controlar los actos vandálicos que se pueden presentar en el desarrollo de una protesta social. De igual forma, tiene el ánimo de proteger el ejercicio mismo de los derechos</p> <p><sup>4</sup> "Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera", o acuerdo final para la paz, suscrito en el Teatro Colón, en el punto 2.2.2 (Página 44), contiene el tema sobre "Garantías para la movilización y la protesta pacífica", en el cual se establece: "Con el objetivo de garantizar el pleno ejercicio de estos derechos, el Gobierno definirá las medidas y ajustes normativos necesarios con base en los criterios que abajo se enuncian, y los demás que se acuerden en el marco de una comisión especial, análoga en sus funciones a la dispuesta en el 2.2.1., que contará además con la participación de voceros y voceras de la Comisión de Diálogo y representantes de otros sectores interesados".</p>	<p>de reunión y manifestación pacífica, así como los derechos de los terceros que no participan de éstos.</p> <p>Para el cumplimiento de este objetivo, el articulado del proyecto propone la creación de dos tipos penales tendientes a prevenir el vandalismo dentro de la protesta social, así como la promoción, financiamiento, estímulos o proporción de medios para la ejecución de actos vandálicos.</p> <p>De igual manera, se introduce un tipo penal respecto de actuaciones como el constrañimiento, incitación o proporción de medios para obstaculizar las vías o la infraestructura del transporte público durante protestas sociales.</p> <p>Para el Ministerio del Interior, estas medidas encuentran un sustento constitucional válido, de delimitación de los comportamientos reprochables que afectan el ejercicio pacífico de los derechos fundamentales de reunión y manifestación, así como de los derechos fundamentales de los ciudadanos que no participan de la protesta social. De igual manera, estas medidas punitivas encuentran fundamento en la necesidad de protección del orden constitucional y del propio Estado Social de Derecho.</p> <p>Según se argumenta, La protesta social es legal y legítima si se desarrolla en el marco de un <b>diálogo social constructivo</b>. Su materialización, no debe generar mayores atropellos a los derechos de las mayorías y en este mismo sentido, debe representar los intereses del mayor número de ciudadanos posibles. Se trata de poner en un principio de proporcionalidad, el derecho fundamental de la libre expresión, con la garantía de respetar los derechos de aquellos que no participan de la protesta.</p> <p>No obstante, la Corte Constitucional considera la necesidad de diferenciar entre los conceptos de disturbio público y protesta social<sup>5</sup>. De acuerdo con la Corporación, los <i>disturbios públicos</i> corresponden a alteraciones serias del orden público, que pueden surgir por diversos motivos, pero no se puede concluir que la <i>protesta social</i> se encuentra en el mismo plano jurídico y constitucional que los <i>disturbios públicos</i><sup>6</sup>.</p> <p>En este sentido, para el Ministerio del Interior se hace necesario que el presente proyecto de ley, en la descripción de la actividad durante la cual se desarrollan los actos vandálicos, se acuda a los conceptos de disturbio<sup>7</sup> y actos de violencia en el espacio público, y no en la protesta social. Lo anterior, con el fin de evitar una percepción de penalización de los derechos de reunión y manifestación.</p> <p><sup>5</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-007 de 2018.</p> <p><sup>6</sup> Ibidem "Es imprescindible recordar que la protesta pacífica no puede ser perseguida penalmente, pues constituye el ejercicio de un derecho fundamental".</p> <p><sup>7</sup> Resolución 1190 de 2018. Disturbio. Alteración del orden público por medio de la violencia que ocurre por lo general en vía pública o en sitio abierto al público. Por lo común se origina durante una aglomeración de público.</p>



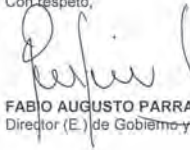
Para cada solicitud de protesta social, debería existir un protocolo que manifieste de manera explícita los actores u organizaciones que convocan el desarrollo de la misma, de manera que, bajo una perspectiva de gobernanza, se potencialice su responsabilidad en acciones tales como la organización, la pedagogización y la reparación de daños que el erario público.

De igual manera, se encuentra la necesidad de incluir los conceptos de disturbio y de orden público<sup>8</sup>, para los casos de obstaculización temporal o permanente, selectiva o general de las vías o la infraestructura del transporte público o privado, siempre que sea por medios ilegales que se apartan de la filosofía de las movilizaciones sociales.

Para finalizar, el Ministerio del Interior considera pertinente e ineludible que conforme a lo establecido en el Decreto 2055 de 2014<sup>9</sup>, el Consejo Superior de Política Criminal emita concepto sobre el presente proyecto de ley, en tanto es la instancia consultiva competente para la definición de un comportamiento como delito, así como de la determinación sobre la judicialización o investigación criminal de hechos como punibles.

Consideraciones contextuales:

Con respeto,

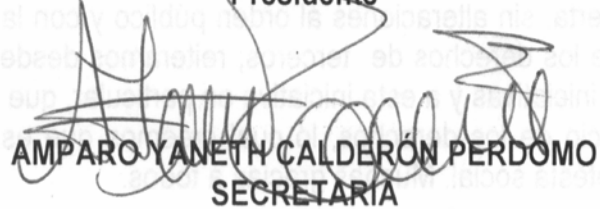


**FABIO AUGUSTO PARRA BELTRÁN**  
Director (E.) de Gobierno y Gestión Territorial

*Handwritten note:*  
Hoy 2/1/19  
12:00m.

<sup>8</sup> Resolución 1190 de 2018. Orden Público. Está estrechamente relacionado con el Estado social de derecho; supone las condiciones necesarias e imprescindibles para garantizar el goce efectivo de los derechos humanos de todas las personas bajo la jurisdicción del Estado Colombiano, incluyendo el ejercicio de la protesta pacífica.  
<sup>9</sup> Artículo 3, numeral 6: "El Consejo Superior de Política Criminal, debe Emitir concepto previo, no vinculante, sobre todos los proyectos de ley y de acto legislativo, que se encuentran en etapa de diseño, y antes de su trámite en el Congreso de la República, que inciden en la política criminal y en el funcionamiento del Sistema de Justicia Penal".

**LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO**  
Presidente



**AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO**  
SECRETARÍA