



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 1503

Bogotá, D. C., jueves, 19 de septiembre de 2024

EDICIÓN DE 57 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 166 DE 2024 CÁMARA

*por medio de la cual se reglamenta, garantiza y protege el derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., septiembre de 2024

Presidenta

ANA PAOLA GARCÍA SOTO

Comisión Primera Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

E. S. D.

**Referencia: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley Estatutaria número 166 de 2024 Cámara, por medio de la cual se reglamenta, garantiza y protege el derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica y se dictan otras disposiciones.**

Respetada Presidenta:

Atendiendo a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes, en atención a lo dispuesto en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, presentamos el informe de ponencia para primer debate ante la Comisión Primera de la Cámara de Representantes del **Proyecto de Ley Estatutaria número 166 de 2024 Cámara, por medio de la cual**

*se reglamenta, garantiza y protege el derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,

 ANDRÉS FELIPE JIMÉNEZ VARGÁS HONORABLE REPRESENTANTE PARTIDO CONSERVADOR	 EDUARD GIOVANNY SARMIENTO HIDALGO HONORABLE REPRESENTANTE POLO DEMOCRÁTICO ALTERNATIVO
--	--

 PIEDAD CORREAL RUBIANO HONORABLE REPRESENTANTE PARTIDO LIBERAL	 ORLANDO CASTILLO ADVÍNCULA HONORABLE REPRESENTANTE CURUL ESPECIAL PARA LA PAZ
--	---

 JOSÉ JAIME USATEGUI PASTRANA HONORABLE REPRESENTANTE PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO	 LUÍS ALBERTO ALBÁN URBANO HONORABLE REPRESENTANTE PARTIDO COMUNES
---	---

 JORGE ELIÉCER TAMAYO MARULANDA HONORABLE REPRESENTANTE PARTIDO DE LA U	 JUAN SEBASTIÁN GÓMEZ GONZÁLEZ HONORABLE REPRESENTANTE PARTIDO NUEVO LIBERALISMO
--	---

 MARELEN CASTILLO TORRES HONORABLE REPRESENTANTE LIGA DE GOBERNANTES ANTICORRUPCIÓN	
--	--

INFORME DE PONENCIA PARA  
PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY  
ESTATUTARIA NÚMERO 166 DE 2024  
CÁMARA

*por medio de la cual se reglamenta, garantiza y protege el derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica y se dictan otras disposiciones.*

**I. ANTECEDENTES**

Esta iniciativa incorpora elementos fundamentales de dos proyectos de ley estatutaria precedentes: el **Proyecto de Ley Estatutaria número 270 de 2023 Cámara**, por medio de la cual se establecen garantías al derecho fundamental a la protesta social y la manifestación pública y se dictan otras disposiciones, y el **Proyecto de Ley Estatutaria número 275 de 2023 Cámara**, por el cual se regula el artículo 37 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

Por lo tanto es el resultado de un esfuerzo colaborativo interpartidista, que integra las perspectivas de un amplio espectro político, incluyendo el Partido Conservador, Polo Democrático Alternativo, Partido Liberal, Pacto Histórico, Partido Centro Democrático, Partido Cambio Radical, Partido de la U, Partido Nuevo Liberalismo, Liga de Gobernantes Anticorrupción, Partido Comunes y la Curul Especial para la Paz.

Se gestó a través de un riguroso proceso de concertación técnica que se extendió por más de 6 meses, cuyo objetivo primordial fue la elaboración de un articulado de construcción conjunta y una exposición de motivos que refleja diversas visiones y posturas políticas, presentes en los dos proyectos mencionados anteriormente. Este proceso se benefició de la asesoría técnica y acompañamiento de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Delegada para Colombia.

Estos acontecimientos y antecedentes históricos reflejan la complejidad y la importancia del derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica en Colombia, así como la necesidad de una legislación que garantice y proteja adecuadamente este derecho fundamental en el marco de la democracia y de los derechos humanos, con el que se establezcan enfoques y garantías claras y respetando los principios democráticos de los derechos humanos y el derecho internacional de los derechos humanos.

**II. JUSTIFICACIÓN DEL HONORABLE REPRESENTANTE EDUARD SARMIENTO HIDALGO**

**I. JUSTIFICACIÓN**

La protesta social y la manifestación pública, pilar de la expresión ciudadana, es un derecho fundamental consagrado tanto en el ordenamiento jurídico colombiano como en el derecho internacional. Este derecho no sólo es una parte vital de la identidad democrática de Colombia, sino que

también fue establecido como herramienta necesaria para la construcción de garantías democráticas y participativas en los Acuerdos de La Habana. Su propósito trasciende lo meramente legal: busca abordar las causas profundas del conflicto en Colombia y convertir al Estado en un garante de los derechos humanos, reconocedor de las diversas formas de expresión de sus ciudadanos. Así, Colombia podrá aspirar a recoger las legítimas demandas de su población para avanzar hacia una sociedad más justa, inclusiva y evolucionada democráticamente. La necesidad de una ley estatutaria que desarrolle estos derechos se presenta como un paso crucial en este camino hacia una Colombia más democrática y equitativa. Con el objetivo de comprender la necesidad y la urgencia de presentar el presente proyecto de ley, se enlistan a continuación una serie de postulados básicos para el desarrollo de la democracia en Colombia, y compromisos que ha asumido el Estado en lo relacionado con el desarrollo de este derecho, compromisos que el Estado hoy está en mora de asumir.

**II. ESPACIOS PARTICIPATIVOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA PRESENTADA EN 2023 BAJO EL RADICADO 270 DE 2023 CÁMARA**

El proyecto de ley retomó los aprendizajes evidenciados en el transcurso de los debates de proyectos anteriormente presentados ante el Congreso de la República para su discusión; desarrolla las recomendaciones establecidas en el marco de seguimiento a compromisos internacionales, así como responsabilidades adquiridas por medio de sentencias judiciales; y es producto de un proceso de construcción colectiva con plataformas, organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales y diferentes sectores de la sociedad que aportaron valiosos elementos por medio de consultas ciudadanas virtuales, diálogos sectoriales, encuentros de diálogo y consulta ampliados y audiencias públicas.

Así, el proceso generó un articulado final que comprende un total de seis (6) capítulos, que recogen (44) artículos que se considera permiten establecer garantías para el ejercicio del derecho fundamental a la protesta social en el plano de la comprensión del alcance de una ley estatutaria.

**1. Cumplimiento de Acuerdos de Paz (Acuerdos de La Habana, 2016)**

Uno de los motivos fundamentales para desarrollar el artículo 37 de la Constitución Política de Colombia se relaciona con el cumplimiento de los Acuerdos de Paz de La Habana en 2016. Estos acuerdos representan un hito histórico en la búsqueda de la reconciliación y la paz en Colombia. Sin embargo, para que los principios y compromisos acordados en La Habana se materialicen plenamente, es esencial contar con una normativa específica que garantice el ejercicio del derecho a la protesta social y manifestación pública de manera democrática y respetuosa de los derechos fundamentales.

## 2. Protección de los Derechos Fundamentales y Mandatos Internacionales

La duda histórica que ha persistido debido a la falta de desarrollo normativo del artículo 37 de la Constitución ha resultado en violaciones y vulneraciones de los derechos fundamentales y los derechos humanos en Colombia en relación con la protesta social y manifestación pública. Tanto las altas cortes, el Consejo de Estado, la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia, como organismos internacionales como la ONU y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han expresado la necesidad imperante de una legislación que garantice el ejercicio de este derecho. La protección de este derecho es esencial para mantener y fortalecer el respeto a los principios democráticos y los estándares internacionales de derechos humanos.

## 3. Ampliación del Marco Democrático

Otro factor de relevancia que se presenta para este desarrollo normativo es su potencial para ampliar el marco democrático en Colombia. La protesta social y la manifestación pública no son simplemente un derecho fundamental, sino también un mecanismo de participación democrática fundamental, igual de legítimo que cualquier otro. Al desarrollar de manera integral el derecho a la protesta social y manifestación pública, se establecen mecanismos legales que permiten una mayor participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Además, esta legislación busca fomentar una relación más profunda y transparente entre el Estado y la sociedad civil, enriqueciendo así el tejido democrático de Colombia. Reconociendo que la protesta es un medio legítimo de expresión de preocupaciones y demandas ciudadanas, esta ley perfecciona la democracia al garantizar el espacio necesario para que todas las voces sean escuchadas y todas las opiniones sean consideradas.

En resumen, la necesidad de esta ley estatutaria radica en la urgencia de desarrollar el artículo 37 de la Constitución Política de Colombia, es esencial para cumplir con los acuerdos de paz, proteger los derechos fundamentales, satisfacer mandatos internacionales y fortalecer y ampliar el marco democrático en el país. Esta medida se alinea con el compromiso de Colombia hacia la consolidación de una sociedad más justa, pacífica y profundamente democrática, donde la participación ciudadana sea un pilar fundamental de su evolución democrática.

### EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA PROTESTA SOCIAL Y LA MANIFESTACIÓN PÚBLICA EN LA HISTORIA COMO PIEDRA ANGULAR DE LA DEMOCRACIA MODERNA

El derecho fundamental a la protesta social y la manifestación pública se ha erigido como piedra angular de las sociedades democráticas y como un instrumento poderoso para impulsar cambios sociales y políticos significativos a lo largo de la historia. Este derecho fundamental, que permite a los ciudadanos expresar su descontento y disenso,

ha desempeñado un papel esencial en la lucha por la justicia, la igualdad y la libertad en todo el mundo.

Uno de los aspectos más significativos del derecho a la protesta social y la manifestación pública es su capacidad para dar voz a aquellos que de otro modo serían marginados o silenciados en una sociedad. La protesta social y la manifestación pública permiten a las minorías y a los menos favorecidos expresar sus preocupaciones y demandas de manera visible y colectiva. Este aspecto se vuelve particularmente relevante en contextos en los que las instituciones gubernamentales o sociales no están respondiendo adecuadamente a las necesidades de la población. Históricamente, las protestas han sido el medio a través del cual, grupos oprimidos han luchado por sus derechos, consiguiendo con ello la ampliación de la cobertura democrática.

La historia está llena de ejemplos en los que el derecho a protestar ha sido un catalizador de cambios políticos significativos. Uno de los casos más emblemáticos es el Movimiento por los Derechos Civiles en los Estados Unidos en la década de 1960. A través de manifestaciones pacíficas, desobediencia civil y protestas masivas, este movimiento logró poner fin a la segregación racial y promulgar leyes de derechos civiles que garantizaban la igualdad de todos los ciudadanos, independientemente de su raza. La protesta no solo cambió las leyes, sino también la conciencia de la sociedad y su percepción de la justicia.

Además de su impacto en la política, la protesta social y la manifestación pública también han sido un motor de cambio social. Movimientos como el feminista, el movimiento LGBTQ+ y la lucha por los derechos laborales han utilizado la protesta social y la manifestación pública como una herramienta para cambiar las normas sociales y culturales. Por ejemplo, las manifestaciones de mujeres en busca del derecho al voto a principios del siglo XX no sólo llevaron a la aprobación de leyes de sufragio, sino que también contribuyeron a un cambio profundo en la percepción que la sociedad tenía de las mujeres.

Es importante destacar que el derecho a protestar y manifestarse se basa en la premisa de que la falta de reconocimiento de este derecho, erosiona la posibilidad de su realización pública y abierta, además da lugar a una dura represión por parte de las autoridades. El reconocimiento de la protesta social y la manifestación pública, en cambio, permite que las demandas sean escuchadas sin recurrir a la violencia, promoviendo la construcción de soluciones basadas en el diálogo y la cooperación.

El derecho humano a protestar y manifestarse es una herramienta esencial para el progreso social y político. Ha sido fundamental en la lucha por la igualdad, la justicia y la libertad en todo el mundo. A lo largo de la historia, las protestas han demostrado su capacidad para dar voz a los marginados, impulsar cambios políticos significativos y transformar las normas sociales. En un mundo en constante cambio, el derecho a protestar y manifestarse sigue siendo

un pilar fundamental de la democracia y un medio crucial para impulsar la evolución y mejora de las sociedades democráticas.

## II. OBJETO

La presente ley tiene por objeto regular el conjunto de principios, mecanismos y disposiciones indispensables para asegurar la garantía y el ejercicio eficaz del derecho fundamental a la protesta social y la manifestación pública, en el marco del artículo 37 de la Constitución Política, los estándares y obligaciones internacionales que rigen la materia y que hacen parte del bloque de constitucionalidad, así como reconocer la labor de organizaciones y movimientos sociales en el país.

## III. CONTEXTO

### La Importancia Histórica de la Protesta social y la manifestación pública

La protesta es un pilar fundamental en la evolución de la sociedad y la búsqueda de justicia. A lo largo de la historia, numerosos eventos han demostrado cómo las manifestaciones y las luchas colectivas pueden tener un impacto duradero en la configuración de nuestro mundo. Cuatro ejemplos emblemáticos ilustran la trascendental importancia de la protesta en la historia: la Toma de la Bastilla, las protestas laborales de Chicago, las sufragistas y la Marcha de la Sal.

Toma de la Bastilla (1789): La Chispa de la Revolución Francesa.

El 14 de julio de 1789, los ciudadanos parisinos tomaron la prisión de la Bastilla, un símbolo del absolutismo monárquico francés. Este acto marcó el inicio de la Revolución Francesa y llevó a la abolición del sistema feudal, la declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, y la caída de la monarquía. La Toma de la Bastilla se convirtió en un faro de esperanza para quienes buscaban la igualdad y los derechos humanos en todo el mundo.

Protestas Laborales de Chicago (1886): Lucha por las Ocho Horas Laborales.

Las protestas laborales de Chicago en 1886 fueron un hito en la lucha por los derechos de los trabajadores. Trabajadores de todo Estados Unidos se unieron para exigir una jornada laboral de ocho horas. A pesar de la tragedia de la revuelta de Haymarket Square, donde murieron varios manifestantes y policías, este movimiento sentó las bases para futuras leyes laborales y derechos de los trabajadores que hoy se conciben como derechos laborales para los trabajadores de todo el planeta.

Sufragistas (siglo XIX-XX): La Lucha por el Derecho al Voto

Las sufragistas lideraron una lucha tenaz para obtener el derecho al voto para las mujeres. A través de campañas, manifestaciones y activismo, estas mujeres cambiaron la percepción social y política de género. Su persistencia llevó a la aprobación de la Decimonovena Enmienda de los Estados Unidos en 1920, que otorgó a las mujeres el derecho al voto, un hito en la lucha por la igualdad de género en todo el mundo.

Marcha de la Sal (1930): La Lucha No Violenta por la Independencia India.

La Marcha de la Sal, liderada por Mahatma Gandhi en la India, fue un ejemplo de protesta pacífica que desafió el dominio colonial británico. Los manifestantes se levantaron contra los impuestos injustos sobre la sal y sentaron las bases para el movimiento de independencia indio. Esta protesta mostró al mundo el poder de la resistencia no violenta como instrumento de cambio social y político.

Estos eventos históricos demuestran que la protesta es una herramienta poderosa para el cambio. Desde la lucha por la igualdad hasta la resistencia contra la opresión, la protesta ha dado forma a la historia y ha forjado un camino hacia un mundo más justo y equitativo. Estos logros históricos son recordatorios perennes de que el poder de la acción colectiva puede transformar sociedades y marcar un camino hacia un futuro mejor.

### LAGRAVESITUACIÓNDEVULNERACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS EN EL MARCO DE LAS PROTESTAS SOCIALES Y LAS MANIFESTACIONES PÚBLICAS DEL 2021 EN COLOMBIA

Es fundamental resaltar que, en este contexto, se ha puesto un énfasis significativo en incorporar las valiosas lecciones aprendidas de proyectos de ley previamente presentados en el Congreso de la República, como lo fue el 090 Senado de 2022, presentado por la bancada de Comunes y otros, también el proyecto 079 de 2021 presentado por el senador Iván Cepeda, entre otros, los cuales se recogen a continuación. Estos proyectos anteriores desempeñaron un papel fundamental al catalizar debates y discusiones sobre la protección del derecho a la protesta social y la manifestación pública en nuestra nación.

En un esfuerzo por perfeccionar la legislación en esta área y adaptarla a las cambiantes necesidades de nuestra sociedad, se ha revisado cuidadosamente la retroalimentación y los aportes generados por estos proyectos anteriores para así recogerlos. Estos esfuerzos de mejora son evidencia del compromiso continuo de nuestro sistema legislativo para garantizar que la voz de la ciudadanía sea respetada y protegida en el ejercicio de su derecho fundamental a la protesta social y la manifestación pública.

Esta revisión minuciosa también se ha basado en recomendaciones y estándares establecidos en el marco de seguimiento a compromisos internacionales y en respuesta a responsabilidades derivadas de sentencias judiciales. Estos compromisos y obligaciones internacionales nos impulsan a continuar mejorando nuestras leyes y prácticas para salvar este derecho fundamental y garantizar que sea ejercido de manera pacífica y respetuosa de los derechos humanos.

Finalmente debemos resaltar que, el proceso de revisión y construcción de este proyecto de ley ha sido profundamente colaborativo. Se ha llevado a cabo un diálogo abierto y participativo con una amplia gama de actores, incluyendo plataformas ciudadanas,

organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales y miembros de la comunidad. Estos actores han aportado ideas valiosas y perspectivas diversas que han contribuido enriquecedora a la formulación del proyecto.

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

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

En ese contexto, y retomando lo planteado en la exposición de motivos de los **Proyectos de Ley números 79 de 2021 y 90 de 2022**, el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz Estable y Duradera establece en el punto 2.2.2. que el Gobierno Nacional debe definir medidas y ajustes normativos necesarios para garantizar el ejercicio del derecho a la movilización y la protesta con fundamento en un conjunto de garantías relativas a la aplicación y el respeto de los derechos humanos, la libertad de información, el diálogo como forma de respuesta estatal mediante el establecimiento de mecanismos de interlocución y espacios de participación, entre otras.

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

Debemos destacar, que la adopción de la doctrina militar norteamericana desarrollada en el marco de la Guerra Fría implicó, entre otras, brindar un tratamiento militar y represivo a los ejercicios de la protesta social y la manifestación pública desarrollados por diversos sectores de la sociedad. En esa dirección, el Ejército se “especializó” en tareas de control del orden público, desconociendo que el ámbito de intervención de las Fuerzas Militares se encuentra restringido en los términos del artículo 217 superior para defender la soberanía, la independencia y la integridad del territorio nacional y del orden constitucional, de la misma manera

la Policía sufrió un proceso de militarización, contrariando su carácter de cuerpo civil cuya finalidad es asegurar la convivencia en paz de todas las personas habitantes de Colombia, y mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas.

Ahora bien, los escenarios de protesta social han cobrado una potencia inusitada en Colombia desde noviembre de 2019, debido de los excesos de la fuerza pública, en especial, aquellos cometidos por las unidades del Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD), hoy Unidad de Diálogo y Mantenimiento del Orden (UNDMO).

Este escenario llevó a que la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia ordenara, en septiembre de 2020, la creación de una mesa de trabajo para reestructurar las directrices relacionadas con el uso de la fuerza frente a la protesta social y la manifestación pública, haciendo énfasis en conjurar, prevenir y sancionar: (i) la intervención sistemática, violenta y arbitraria del cuerpo policial en manifestaciones y protestas; (ii) la estigmatización frente a quienes salen a las calles a cuestionar, refutar y criticar las labores del gobierno; (iii) el uso desproporcionado de la fuerza, armas letales y de químicos; (iv) las detenciones ilegales y abusivas, tratos inhumanos, crueles y degradantes; y (v) los ataques contra la libertad de expresión y de prensa.

Para ello, la decisión judicial ordenó la realización de un protocolo de acciones preventivas, concomitantes y posteriores denominado “Estatuto de reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del Estado, y protección del derecho a la protesta pacífica ciudadana”, con la participación directa de la ciudadanía, órganos de control y mandatarios regionales y locales. Específicamente, señaló que le corresponde a la Defensoría del Pueblo constatar que el ESMAD (hoy Undmo) está en capacidad de hacer un uso moderado de la fuerza y de garantizar y respetar los derechos y las libertades de las personas que intervengan o no en protestas sociales y manifestaciones públicas, de manera que debe llevar a cabo un control estricto, fuerte e intenso de toda actuación de ese cuerpo policial en el desarrollo de manifestaciones y de sus actividades en cada uno de sus procedimientos.

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

A manera de ilustración, iniciativas como la “Campaña Defender la Libertad asunto de todas” con fecha de corte 12 de diciembre de 2021[1] documentaron 7620 casos de agresiones, aún más detallado el informe del 30 de junio de 2021[2] en el que se registraron 1790 casos de personas heridas por el accionar desproporcionado de agentes policiales y civiles armados no identificados entre

los que se cuentan 84 casos de lesiones oculares y 114 casos de personas heridas por armas de fuego, y por lo menos, 84 homicidios de personas civiles en el marco de la protesta social, de los cuales 28 son atribuibles presuntamente a la institución policial, y 7 son presuntamente atribuibles a civiles particulares sin identificar. Asimismo, según cifras de la Defensoría del Pueblo se presentan 106 casos de violencias basadas en género ejercidas por la institución policial en contra de mujeres y población con orientación sexual y/o identidad de género diversas, entre los cuales hay 23 casos de violencia sexual.

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

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

Aun acogiendo las cifras del Sistema Nacional de Información de Derechos Humanos, el organismo tomó nota de las disparidades entre el registro oficial de 54 personas fallecidas<sup>[4]</sup>, 1140 personas civiles lesionadas y 84 personas desaparecidas, cuya incertidumbre en su paradero permanecía vigente para el 10 de junio de ese año, y los hechos documentados por organizaciones de la sociedad civil advirtiendo que esas inconsistencias pueden causar desconfianza de la ciudadanía en las autoridades, además de representar un obstáculo en el acceso a la justicia de las víctimas.

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

encontrarse participando en las protestas sociales y las manifestaciones públicas.

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

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

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

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

La anterior decisión del ejecutivo se adoptó aun cuando podía dar lugar a agudizar el –ya de por sí– alarmante panorama de graves violaciones a derechos humanos cometidas por agentes de la fuerza pública en el marco del paro nacional de 2021 que para esos días completaba más de un mes de movilizaciones. Por las razones expuestas, se hace imprescindible avanzar en la aprobación de una Ley Estatutaria que avance en la consolidación de garantías para el goce efectivo del derecho a la protesta social y la manifestación pública, de tal manera que el Estado cumpla con su obligación de protegerla como una herramienta para el fortalecimiento de la democracia y la apertura política, al comprender que este derecho es también un mecanismo de participación ciudadana indispensable para la democracia y la vida política del país.

A continuación, y retomando lo planteado en proyectos de ley anteriores se abordarán cuatro (4) grandes bloques referidos a las condiciones que configuran la situación actual de Colombia en materia de garantías para la movilización y la protesta social. En primer lugar, se presentará una breve revisión sobre la debilidad normativa que caracteriza el ejercicio de la protesta social

y la manifestación pública; en segundo lugar, se revisarán los procedimientos que regulan la actuación de la Fuerza Pública en el desarrollo de la protesta social y la manifestación pública; en tercer lugar, se dará un vistazo a las principales cifras que revelan el aumento de la protesta social y la manifestación pública a partir de las últimas 2 décadas; por último, en cuarto lugar, se revisará la normatividad emitida por el Sistema Universal y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, así como las recomendaciones emitidas en el marco de estos dos Sistemas.

### **1.1. La Protesta social y la manifestación pública: Un derecho fundamental sin desarrollo normativo**

Pese a que la Constitución redactada por Asamblea Nacional Constituyente de 1991 significó un avance importante frente a su predecesora, pues limitó las condiciones bajo las cuales se podían declarar los estados de excepción, así como reconoció en su artículo 20 el derecho a la libertad de expresión y en su artículo 37 el derecho fundamental del pueblo a reunirse pública y pacíficamente<sup>[5]</sup>, no logró acabar con la tradición restrictiva de la protesta social que la venía criminalizando bajo el amparo del Estado de Sitio.

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

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

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

Apesar de esta aclaración siguen existiendo vacíos que en lo concreto afectan el ejercicio de la protesta social y la manifestación pública. Por ejemplo, no hay criterios claros, más allá de la aplicación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, que de por sí siguen siendo confusos, sobre el papel que

deben cumplir las autoridades en las situaciones en las que puede existir una contradicción entre el derecho a reunirse y manifestarse pública, el mantenimiento del orden público y el ejercicio de otros derechos por parte de otros ciudadanos<sup>[7]</sup>.

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

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

### **1.2. Los procedimientos sistemáticos de violencia desproporcionada que rodean la actuación de los cuerpos de policía alrededor del ejercicio del derecho a la protesta social y la manifestación pública.**

En 1999, tras el paro cocalero del sur del país, se crea por medio de la directiva transitoria 0205 del 24 de febrero de la Dirección General de la Policía Nacional el Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD) (hoy UNDMO). Posteriormente, se formaliza su creación con la Resolución número 01363 del 14 de abril del mismo año<sup>[9]</sup>.

A partir de ese momento la Policía Nacional ha perfeccionado sus técnicas para el “control” y “dispersión” de las protestas sociales y las manifestaciones públicas, hasta llegar a la expedición de la Resolución número 00448 del 2015, la cual reglamenta el uso de la fuerza y el empleo de elementos, dispositivos, municiones y armas no letales, y la Resolución número 05228 del 2015 o Manual de control de manifestaciones y disturbios. Resoluciones que han establecido el marco de interpretación y los procedimientos bajo los cuales se permite el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional. Su problema fundamental reside en que los fines de la actuación policial están orientados, entre otras cosas, al mantenimiento del orden público y la convivencia ciudadana, dos conceptos que por su ambigüedad se pueden prestar para arbitrariedades en el uso de la fuerza. A este respecto, la Corte Constitucional ha reconocido que el derecho a reunión es en sí mismo conflictivo y que por tal razón “no se puede considerar el derecho

de reunión y manifestación como sinónimo de desorden público para restringirlo por se”<sup>[10]</sup>.

Resulta problemático que dentro del articulado de las dos resoluciones se citen como fundamento normativo los pactos, convenios, declaraciones, convenciones y demás normas que componen el Sistema Universal y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Debe mencionarse esto porque el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y cada una de sus herramientas, es un instrumento que per se permite avanzar en la protección del ejercicio de la protesta social y la manifestación pública, es así que el problema fundamental se ubica en la precisión de los procedimientos y criterios concretos que regulan la intervención policial y los mecanismos para su control, ocasionando un grave problema al no existir un marco de garantías que limite el actuar arbitrario de los cuerpos de policía que intervienen y no permiten el desarrollo de garantías para el ejercicio del derecho a la protesta social y la manifestación pública.

Mauricio Archila<sup>[11]</sup> sostiene que entre el 1° de enero de 1975 y el 31 de diciembre del 2000, se registraron un total de 10.975 protestas en Colombia. El 34% de las mismas fueron protagonizadas por trabajadores y trabajadoras, el 28% por pobladores urbanos, el 17% por campesinos e indígenas; el 16 % por estudiantes, y el 5% restante por otros actores. Por su parte, el Cinep señaló que entre 2002 y 2008 se registró un aumento significativo de este tipo de expresiones, llegando a una media de 643 luchas sociales por año<sup>[12]</sup>. No obstante, el pico más alto desde 1975 fue alcanzado el año 2013 con un total de 1027 protestas<sup>[13]</sup>. Otras fuentes, basadas en informes de la Policía Nacional, mencionan que durante el año 2010 1142 movilizaciones, y que en octubre de 2011 se contabilizaban 1573<sup>[14]</sup>.

Por lo tanto, la evidencia empírica sobre este tema permite afirmar que la protesta social, lejos de ser un fenómeno aislado, se ha convertido en una expresión permanentemente utilizada por los ciudadanos y ciudadanas para activar la defensa pública de sus intereses políticos y la visibilización de sus necesidades sociales, económicas o de cualquier otro tipo en el marco de la crisis del sistema político.

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

Lo que ha quedado en evidencia en diferentes informes como; el de la recopilación de casos realizada por el Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado (Movice)<sup>[15]</sup> quienes expresaron que, durante el 2013, año del Paro campesino, 15 personas fueron asesinadas a manos de la Policía Nacional, 12 por armas de fuego. Mientras tanto 800 personas fueron heridas, y ocurrieron más de 3.000 detenciones, de las cuales 180 enfrentan procesos judiciales. Durante el período en que se sostuvo el Paro campesino, se denunciaron por parte

de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y popular, varias violaciones, entre ellas: siete (7) víctimas de torturas o actos crueles; cuarenta (40) personas con signos corporales de violencia física; 329 con algún tipo de lesión o herida, y cinco (5) ciudadanos con heridas graves que implicaron incapacidad parcial o total<sup>[16]</sup>. Para ese mismo período, la Defensoría del Pueblo<sup>[17]</sup> registró la recepción de ciento tres (103) quejas por tratamiento violento por parte de miembros de la Fuerza Pública.

En el marco de una sesión de la Comisión Accidental de Seguimiento a Violaciones de Derechos Humanos en el Congreso, el Representante a la Cámara Alirio Uribe informó que de enero a julio del año 2016 se habían presentado 682 de casos de víctimas de agresiones por parte del Esmad. Las cifras se vuelven más preocupantes si se tiene en cuenta que según este congresista de los 336 heridos y 7 personas muertas durante ese año, la procuraduría no reporta investigaciones y la fiscalía solo registra investigaciones en tres casos<sup>[18]</sup>.

En el año 2023, durante una sesión de la comisión accidental encargada de dar seguimiento a las protestas, el mismo representante, quien preside esta comisión, informó que, al momento de presentar el informe, se tenía conocimiento de 310 casos de vulneraciones a personas protestantes y manifestantes relacionados con el estallido social de 2021. Entre estos casos, se registraron 3 homicidios, 55 personas en libertad, 152 personas bajo detención carcelaria, 49 sujetos en prisión domiciliaria, y 50 casos en los que no se contaba con información sobre su condición. Estas cifras ponen de manifiesto la grave situación de vulneración de los derechos humanos de quienes ejercen su derecho a la protesta social y la manifestación pública en Colombia. Además, resaltan una preocupante tendencia hacia una respuesta punitiva excesiva y una actitud de criminalización por parte del Estado colombiano que afecta la comprensión del ejercicio de este derecho fundamental.

Aunque no existe un consolidado de todas las cifras relacionadas con agresiones a manifestantes, es claro que, tal y como se mencionó arriba, existe un clima de represión del ejercicio de la protesta social y de impunidad frente a los abusos ejercidos por parte de la fuerza pública. En especial preocupa que el Estado colombiano destine una gran cantidad de recursos para el sostenimiento de una fuerza como el Esmad<sup>[19]</sup> (hoy Undmo), cuyos miembros han estado involucrados en varios hechos que hoy son materia de investigación por parte de la CIDH.

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

En el marco de la visita de trabajo, la Comisión Interamericana recibió información sobre graves violaciones a los derechos humanos y distintos obstáculos para garantizar la protesta social. De igual manera, observó el impacto que la polarización y la estigmatización tienen sobre los derechos humanos

de las personas manifestantes. Como principales preocupaciones identificó: el uso desproporcionado de la fuerza; la violencia basada en género en el marco de la protesta; la violencia étnico-racial en el marco de la protesta; la violencia contra periodistas y contra misiones médicas; irregularidades en los traslados por protección; y denuncias de desaparición; así como el uso de la asistencia militar, de las facultades disciplinarias y de la jurisdicción penal militar.

De igual manera, el informe realiza un énfasis especial en la necesidad de garantizar el derecho a la protesta, resaltando el papel de los Estados en términos de esas garantías, esto debido a su preocupación por los 1.106 civiles y 1.253 policías que resultaron lesionados que con la visita pudieron documentar.

1.3. Estructura Institucional desarrollada para el control del derecho fundamental a la protesta social y la manifestación pública.

El Decreto número 262 de 2000, *por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación*, le asigna a esta institución funciones de protección y defensa de los derechos humanos. Sin embargo, como se puede corroborar en las cifras presentadas anteriormente, la impunidad frente a agresiones graves en contra de manifestantes y protestantes por parte de la fuerza pública ha sido la constante. La razón fundamental por la que esto ocurre es la ausencia de mecanismos concretos que obliguen a sus funcionarios a realizar acompañamiento y control permanente de la intervención de la Policía en escenarios de movilización y protesta, y la apertura de procesos investigativos y sancionatorios cuando sea necesario.

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

Para el caso de la Defensoría del Pueblo, se requiere al menos de tres medidas. En primer lugar, es urgente la construcción de un sistema de información específico para el tema de protesta social que permita evaluar permanentemente las amenazas, vulneraciones, limitaciones y riesgos que pueden afectar el ejercicio de la protesta en el nivel territorial. En segundo lugar, se le debe brindar garantías a la Defensoría del Pueblo para que sus consideraciones tengan carácter vinculante para

todas las entidades del Estado. Y, en tercer lugar, como institución encargada de prevenir violaciones a los derechos humanos debe tener capacidades vinculantes en su ejercicio de interlocución con la fuerza pública, así como en el establecimiento de acuerdos que permitan mitigar los efectos de escenarios en los que se presente tensión de derechos entre los manifestantes y los demás ciudadanos.

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

1.4. El marco normativo del Sistema Universal y sistema interamericano de los Derechos Humanos con respecto a la protesta social y la manifestación pública.

A continuación se presenta un análisis de las disposiciones más relevantes relacionadas con el ejercicio y la protección de la protesta social y la manifestación pública, contenidas en las normas más importantes del Sistema Universal y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. No obstante, vale la pena insistir en que estas normas, se deben reconocer como una herramienta fundamental para la protección de todos los derechos humanos, además de que hoy establecen prohibiciones y regulaciones concisas al uso de la fuerza por parte del estado en contra de la protesta social y la manifestación pública. Incluso, los “Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer cumplir la Ley” aunque hacen un llamado a evitarla y utilizar el diálogo como el mecanismo idóneo.

Derecho a la Protesta social y la Manifestación pública:

Declaración Universal de los Derecho Humanos: Art. 20. toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y asociación pacífica. Art. 19. Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión.

Pacto Internacional de Derechos Civiles: Art. 19. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión Art. 21. Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre: Art. 4. Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio. Art. 21. Toda persona tiene el derecho de reunirse pacíficamente con otras, en manifestación pública o en asamblea transitoria, en relación con sus intereses comunes de cualquier índole. Art.

22. Toda persona tiene el derecho de asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden político, económico, religioso, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otro orden.

Convención Americana sobre Derechos Humanos: Art. 15. Derecho de Reunión: Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás.

#### **Tortura:**

Declaración Universal de los Derechos Humanos: Art. 5°. Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Art. 10. Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.

Pacto Internacional de Derechos Civiles: Art. 5°. Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley –Naciones Unidas–: Art. B 5°. Ningún funcionario encargado de hacer cumplir la ley podrá infligir, instigar o tolerar ningún acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ni invocar la orden de un superior o circunstancias especiales, como estado de guerra o amenaza de guerra, amenaza a la seguridad nacional, inestabilidad política interna, o cualquier otra emergencia pública, como justificación de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes: Art. 1° Se entenderá por tortura todo acto por el cual un funcionario público, u otra persona a instigación suya, inflija intencionalmente a una persona penas o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche que ha cometido, o de intimidar a esa persona o a otras...

#### **Detención Arbitraria:**

Declaración Universal de los Derechos Humanos: Art. 9°. Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre: Art. 25. Nadie puede ser privado de su libertad sino en los casos y según las formas establecidas por leyes preexistentes... Todo individuo que haya sido privado de su libertad tiene derecho a que el juez verifique sin demora la legalidad de la medida y a ser juzgado sin dilación injustificada, o, de lo contrario, a ser puesto en libertad. Tiene derecho también a un tratamiento humano durante la privación de su libertad.

#### **Uso de la Fuerza:**

Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley -Naciones Unidas-: Art. 2. En el desempeño de sus tareas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán y protegerán la dignidad humana y mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas. Art. 3. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas.

Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer cumplir la Ley -Naciones Unidas-: 4. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en el desempeño de sus funciones, utilizarán en la medida de lo posible medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego. Podrán utilizar la fuerza y armas de fuego solamente cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto. (Actuación en caso de reuniones ilícitas) 13 13. Al dispersar reuniones ilícitas, pero no violentas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley evitarán el empleo de la fuerza o, si no es posible, lo limitarán al mínimo necesario. 14. Al dispersar reuniones violentas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán utilizar armas de fuego cuando no se puedan utilizar medios menos peligrosos y únicamente en la mínima medida necesaria. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se abstendrán de emplear las armas de fuego en esos casos, salvo en las circunstancias previstas en el principio.

De esta manera podemos establecer que se reconoce internacionalmente el derecho humano a la protesta social y la manifestación pública y que además le son propios, dadas las disposiciones anteriormente mencionadas, los siguientes elementos:

#### **Fundamento en los Derechos Humanos:**

El derecho a la protesta social y la manifestación pública es un componente esencial de la libertad de expresión y asociación, dos derechos humanos fundamentales reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) y en otros tratados internacionales, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Esto refleja la importancia de estas actividades como medios para expresar preocupaciones, aspiraciones y descontento.

**Garantía de Pluralismo y Diversidad de Opiniones:** El derecho a la protesta social y la manifestación pública contribuye a garantizar el pluralismo y la diversidad de opiniones en una sociedad democrática. Esto es esencial para un debate público abierto y la rendición de cuentas de las autoridades. Así, el derecho a protestar y manifestarse se vincula con el concepto de democracia y gobernanza participativa, como se establece en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros tratados regionales.

**Limitaciones y Proporcionalidad:** Aunque el derecho a la protesta es un derecho fundamental, los Estados tienen la autoridad para establecer ciertas limitaciones en su ejercicio. Estas limitaciones deben ser legítimas, estar establecidas por ley, perseguir un objetivo legítimo y ser proporcionales. La Corte Europea de Derechos Humanos ha establecido que las restricciones a la protesta y manifestación deben estar en línea con los principios de una sociedad democrática.

**Responsabilidad del Estado:** El derecho internacional establece que los Estados tienen la responsabilidad de proteger y garantizar el ejercicio del derecho a la protesta social y la manifestación pública. Esto implica asegurar la seguridad de los manifestantes y prevenir la violencia policial o la represión desproporcionada. La Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han emitido sentencias que subrayan la obligación del Estado de garantizar un entorno seguro y respetuoso para la protesta.

**Acceso a la Justicia y Recurso Efectivo:** El derecho internacional también garantiza que las personas tengan acceso a la justicia y un recurso efectivo en caso de violación de su derecho a la protesta social y la manifestación pública. Esto permite que quienes han sufrido represión injustificada puedan buscar reparación, justicia, verdad y garantías de no repetición.

El derecho a la protesta social y la manifestación pública es un derecho humano fundamental reconocido en el derecho internacional. Su importancia radica en su contribución al pluralismo, la democracia y la rendición de cuentas. Además, el derecho internacional establece la responsabilidad del Estado para proteger y garantizar su ejercicio, lo que refleja su relevancia en la promoción de sociedades democráticas y respetuosas de los derechos humanos.

## **R E C O M E N D A C I O N E S INTERNACIONALES EN TORNO A LA PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA PROTESTA SOCIAL Y LA MANIFESTACIÓN PÚBLICA**

Ahora se presentan algunas de las recomendaciones emanadas por determinadas instancias del Sistema Universal y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos en torno a la protección del derecho a la protesta social y que a juicio de quien propone el proyecto de ley, dan luces sobre la ruta a seguir en la implementación del punto 2.2.2 del acuerdo final. Sin embargo, es importante mencionar que, dichas recomendaciones plantean medidas concretas que podrían permitir la construcción de un marco normativo preciso para la protección del derecho a la protesta social y la manifestación pública.

En el segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas, 2011. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se plantea que:

Separación de funciones de la policía y las fuerzas militares: “la separación clara y precisa entre la seguridad interior como función de la

Policía y la defensa nacional como función de las Fuerzas Armadas es fundamental para garantizar un uso de la fuerza que no resulte violatorio del derecho de reunión de defensoras y defensores de derechos humanos”.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012. Establece que

“Se entiende por “reunión” la congregación intencional y temporal de personas en un espacio privado o público con un propósito concreto. Por lo tanto, el concepto abarca manifestaciones, asambleas en el interior de locales, huelgas, procesiones, concentraciones, e incluso sentadas. Las reuniones desempeñan un papel muy dinámico en la movilización de la población y la formulación de sus reclamaciones y aspiraciones, pues facilitan la

celebración de eventos y, lo que es más importante, ejercen influencia en la política pública de los Estados”.

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

“La falta de notificación previa de los organizadores a las autoridades no debe motivar la disolución automática de la reunión (como en Austria, por ejemplo), ni la imposición a sus organizadores de sanciones penales o administrativas consistentes en el pago de multas o la privación de libertad”.

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

“En caso de que no se autorice o se limite la celebración de una reunión, debe proporcionarse por escrito y en tiempo debido una explicación pormenorizada de esa decisión, que podrá recurrirse ante un tribunal independiente e imparcial”.

“Los Estados deben asegurar la protección de las personas que realizan una labor de vigilancia y denuncian violaciones y abusos cometidos en el contexto de reuniones pacíficas”.

“**Observación general núm. 37 (2020)**” sobre el derecho de reunión pacífica<sup>[20]</sup> (artículo 21), aspectos esenciales relacionados con este derecho fundamental y su importancia.

**Fundamentalidad del Derecho de Reunión Pacífica:** Se enfatiza que el derecho de reunión pacífica es fundamental en sí mismo, ya que permite a las personas expresarse colectivamente y participar en la configuración de sus sociedades. Además, es un pilar de la democracia, los derechos humanos y el pluralismo.

**Instrumento de Realización de Otros Derechos:** Se subraya que este derecho se utiliza para reconocer y hacer efectivos otros derechos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales. Es especialmente relevante para personas y grupos marginados, y la falta de respeto a este derecho a menudo indica represión.

**Alcance Amplio:** El derecho de reunión pacífica se aplica a todos, tanto ciudadanos como no ciudadanos, y puede ejercerse en diversos lugares y formas, incluyendo reuniones al aire libre, en espacios públicos y privados, así como en línea.

**Neutralidad en el Contenido:** Los Estados deben adoptar un enfoque neutral en cuanto al contenido de las reuniones y permitir que los participantes las realicen de manera que puedan ser vistas y oídas por sus destinatarios.

**Deberes de los Estados:** Los Estados tienen una doble responsabilidad: respetar y garantizar el derecho de reunión pacífica. Esto implica evitar injerencias injustificadas, facilitar el ejercicio del derecho, y proteger a los participantes.

**Deberes Positivos:** Los Estados también deben tomar medidas para crear un entorno propicio para el ejercicio del derecho de reunión pacífica, lo que

incluye proteger a los participantes de abusos por parte de agentes no estatales y garantizar el acceso a recursos judiciales efectivos en caso de violaciones.

**No Discriminación:** Se enfatiza que los Estados deben asegurar que no haya discriminación en el disfrute de este derecho, prestando especial atención a aquellos que puedan tener dificultades para participar en reuniones debido a factores como raza, género, orientación sexual, etc.

**Protección de Personas Relacionadas con las Reuniones:** Se destaca la importancia de proteger a periodistas, defensores de derechos humanos y otras personas que participan en la vigilancia de las reuniones, asegurando que no sean objeto de represalias.

**Actividades Conexas:** Se reconoce que el derecho de reunión pacífica no se limita al momento y lugar de la reunión en sí, sino que también se extiende a actividades relacionadas, como la organización previa, la comunicación entre participantes y la difusión en línea.

**Tecnología y Reuniones:** Se señala que las restricciones a la tecnología, como el acceso a Internet, deben ser limitadas y que los Estados deben proteger las actividades en línea relacionadas con reuniones pacíficas.

**Capacitación de Funcionarios:** Los Estados deben proporcionar capacitación y recursos adecuados a los funcionarios que toman decisiones relacionadas con el derecho de reunión pacífica.

Es crucial y necesario reconocer y proteger el derecho humano a la protesta social y la manifestación pública en virtud de las recomendaciones emanadas de instancias del Sistema Universal y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Estas recomendaciones ofrecen una guía esencial para la construcción de un marco normativo sólido que asegure la protección efectiva de estos derechos fundamentales. Resaltan la importancia de la separación clara entre las funciones de la policía y las fuerzas militares, garantizando así un uso de la fuerza que no viole el derecho de reunión de defensores de derechos humanos. Además, reconocen que las manifestaciones pacíficas son un medio vital para ejercer la libertad de expresión, asociación y participación en asuntos públicos, contribuyendo al disfrute pleno de diversos derechos. También subrayan la necesidad de evitar el uso de la fuerza contra personas que ejerzan su derecho a la protesta y la manifestación pública, y la importancia de que las leyes nacionales se ajusten a las obligaciones internacionales de derechos humanos, incluyendo una presunción favorable al ejercicio de este derecho. Por último, las recomendaciones hacen hincapié en la protección de aquellos que monitorean y denuncian violaciones en el contexto de reuniones, manifestaciones y protestas. Estas recomendaciones reflejan la necesidad imperante de garantizar y proteger el derecho a la protesta social y la manifestación pública como pilar de una sociedad democrática y respetuosa de los derechos humanos.

**AVANCES JURISPRUDENCIALES EN COLOMBIA QUE HAN LLEVADO AL  
RECONOCIMIENTO DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA PROTESTA Y SU NECESIDAD  
DE TENER UN MARCO NORMATIVO QUE LE GENERE GARANTÍAS PARA SU  
REALIZACIÓN**

Sentencia	Norma demandada	Consideraciones	Resuelve
C-742 de 2012	Art. 44 y 45 (parcial) de la Ley 1453 de 2011. “Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad”, vulneran los artículos 20 (libertad de expresión), y 37 (derecho de reunión) de la Constitución Política, así como el artículo 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica).	Con arreglo a estos criterios, esta Corporación ha sostenido que el legislador debe respetar el principio de estricta legalidad o tipicidad. En aplicación del principio de estricta legalidad, ha sostenido (i) que la creación de tipos penales es una competencia exclusiva del legislador (reserva de ley en sentido material), el legislador debe establecer los delitos y las penas de un modo claro, preciso y determinado; es decir, debe respetar el principio de estricta legalidad. El Estado no está obligado a sancionar penalmente todas las conductas antisociales, pero tampoco puede tipificar las que no ofrecen un verdadero riesgo para los intereses de la comunidad o de los individuos; como también ha precisado que la decisión de criminalizar un comportamiento humano es la última de las decisiones posibles en el espectro de sanciones que el Estado está en capacidad jurídica de imponer, y entiende que la decisión de sancionar con una pena, que implica en su máxima drasticidad la pérdida de la libertad, es el recurso extremo al que puede acudir al Estado para reprimir un comportamiento que afecta los intereses sociales. La Corte ha sido particularmente cuidadosa al examinar normas penales que estén orientadas a sancionar abusos del ejercicio de las libertades de expresión, de prensa y de reunión, consideradas como esenciales para la democracia y para el control del ejercicio del poder. No obstante, la protección de estas libertades no impide la represión de la violencia, precisamente porque resulta contrario al orden democrático, a la convivencia pacífica y al respeto y garantía de todos los derechos constitucionales, el que se acuda a la arbitrariedad y al uso ilegítimo de la fuerza como mecanismo para hacer valer las razones o como método para ejercer estas libertades. Así, aun reconociendo la tensión que surge entre el ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública y pacífica y el mantenimiento del orden público, no puede el legislador desbordar los principios de razonabilidad y proporcionalidad al hacer uso del margen de configuración o establecer restricciones cuya vaguedad conduzca a impedir tal derecho.	Declarar EXEQUIBLE el artículo 44 de la Ley 1453 de 2011 “Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de la Infancia y la adolescencia, las reglas sobre extinción del dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad”.  Declarar EXEQUIBLE la expresión “imposibilite la circulación” del artículo 45 de la Ley 1453 de 2011, “Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de la Infancia y la adolescencia, las reglas sobre extinción del dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad”.

Sentencia	Norma demandada	Consideraciones	Resuelve
C-100 de 2022	Artículo 170 de la Ley 1801 de 2016, por la presunta vulneración de los artículos 2°, 37, literales a) y e) del artículo 152, el inciso segundo del artículo 153, numeral 6 del artículo 214, y los artículos 217 y 218 de la Constitución Política.	<p>La Corporación advirtió que la asistencia militar se encuentra inserta dentro del denominado medio material de policía, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 149 de la Ley 1801 de 2016, de aplicación excepcional conforme a lo establecido en los artículos 22 y 170 del mismo cuerpo normativo. Además, se desarrolla en el ámbito de la actividad y las órdenes de policía, razón por la cual el uso de esa institución debe sujetarse a los límites establecidos frente a su ejercicio en el ordenamiento jurídico nacional, en el bloque de constitucionalidad y los reconocidos por la jurisprudencia de este Tribunal. Asimismo, la asistencia militar debe regirse logísticamente por los protocolos y normas especializadas sobre la materia y en coordinación con el comandante de Policía de la jurisdicción, todo lo cual, a su vez, reitérese, debe sujetarse a los principios, funciones y objeto de la norma general en la que se encuentran insertos, esto es, el Código de Policía. Frente al primer cargo relativo a la reserva de ley estatutaria, la Sala Plena encontró que, contrario a lo señalado por los demandantes, el artículo 170 de la Ley 1801 de 2016 no desconoce el literal a) del artículo 152 de la Constitución, ello por cuanto la disposición examinada no versa sobre componentes mínimos o elementos que hagan parte del núcleo esencial de algún derecho fundamental en concreto, de manera que no es posible dilucidar de su contenido la regulación específica de principios o estructura, inherentes a esa clase de derechos. Así, aunque la norma podría efectivamente tener alguna incidencia en el ejercicio de los derechos fundamentales indicados por los accionantes, ello obedecería a una aplicación indebida de la norma; situaciones todas estas que escapan del control abstracto de constitucionalidad y que se circunscriben, por el contrario, a otros escenarios normativos que no son de competencia de esta Corporación. De otra parte, la Sala Plena encontró que la disposición demandada no es contraria al literal e) del artículo 152 superior referente a los estados de excepción. No se trata de figuras idénticas pues si bien presentan semejanzas, lo cierto es que el alcance, naturaleza y finalidades del estado de excepción de conmoción interior y la asistencia militar son distintas. En torno al cargo</p>	EXEQUIBLE el artículo 170 de la Ley 1801 de 2016 “[p]or la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”.

Sentencia	Norma demandada	Consideraciones	Resuelve
		<p>que los demandantes denominaron desconocimiento de la tipología de legislativa, la Corte concluyo que, los protocolos a los que se refiere la norma demandada son lineamientos logísticos que no están suplantando la competencia legislativa, ni ordinaria, ni estatutaria -regulación de derechos fundamentales-. Así mismo se destacó que a tono con el alcance de la norma, los ciudadanos no serán sorprendidos como insinúan los demandantes ante el desconocimiento de las actuaciones que pueden ejercerse en punto de la asistencia militar, dado que, al ser un medio de policía su ejercicio se limita por todas las normas que les son propias y que se encuentran contenidas en el Código de Policía. Desde luego previo al cumplimiento de todos los límites constitucionales y de derecho internacional vinculante. En lo que concierne al <b>segundo cargo</b>, esto es, la posible <b>vulneración de las competencias constitucionales fijadas en los arts. 217 y 218 superiores, así como la transgresión de los fines del Estado (art. 2º C. Pol.)</b>, la Corte concluyó que, las Fuerzas Militares de manera temporal y en virtud de la invocación excepcional de la medida de asistencia militar, pueden apoyar las actividades de policía en pro de la restitución de la convivencia y, por ende, del orden constitucional, cuando se presenten “hechos de grave alteración de la seguridad y la convivencia lo exijan, o ante riesgo o peligro inminente, o para afrontar emergencia o calamidad pública”. Es así como la concurrencia de las Fuerzas Militares en apoyo de la Policía Nacional materializa los principios de colaboración y coordinación de entidades públicas consagrados en el artículo 209 superior y, no infringe ni confunde las competencias determinadas en los artículos 217 y 218 constitucionales. Reiteró, en todo caso, la Corte que ello no habilita a las Fuerzas Militares a “suplantar” en sus funciones a la Policía Nacional.</p>	

Sentencia	Norma demandada	Consideraciones	Resuelve
STC 7641-2020	Sentencia de 23 de abril de 2020, proferida por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá. En el marco de las protestas del 21 de noviembre de 2019.	<p>Para la Sala, lo advertido en el caso concreto, revela serios problemas en cuanto a: (i) La falta de una Ley Estatutaria que desarrolle los alcances y limitaciones de la fuerza pública, su direccionamiento centralizado o descentralizado, su naturaleza y el juzgamiento de sus conductas, cuando se ejerce el derecho fundamental a la protesta pacífica. (ii) La violación sistemática de tal prerrogativa por parte de la fuerza pública, en especial, del ESMAD, y la amenaza real que esa institución supone para esa garantía superlativa. (iii) La incapacidad de los accionados de mantener una postura neutral frente a las manifestaciones de las personas y sus garantías a la libertad de expresión y de reunión. (iv) Los estereotipos arraigados contra quienes disienten de las políticas del Gobierno Nacional. (v) Allanamientos masivos, por parte de la Fiscalía General de la Nación, a los domicilios y residencias de quienes tienen interés legítimo en participar de las protestas. (vi) Desatención a las obligaciones convencionales del Estado respecto de los Derechos Humanos.</p> <p>(vii) Ausencia de vigilancia y control de las actuaciones de las autoridades demandadas, en relación el derecho de reunión.</p> <p>(viii) El vacío que supone como institución del ESMAD que no es capaz de garantizar el orden sin violar las libertades y los derechos de los ciudadanos a disentir, pues tampoco hace un uso adecuado de las armas de dotación asignadas. (ix) La ausencia de resultados verificables de los cursos de formación en derechos humanos, ordenados respecto de los miembros de la fuerza pública, no sólo por el Consejo de Estado sino, además, por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en múltiples discursos donde ha sido condenado el Estado por el ejercicio excesivo y arbitrario de sus agentes. (x) El uso inadecuado de instrumentos legales de la Policía Nacional para justificar detenciones ilegales arbitrarias contra ciudadanos. (xi) La inapropiada delegación de “función de policía” del Ministerio de Defensa Nacional, para las entidades que realizan las “actividades de policía”, evidenciada en el Decreto número 4222 de 23 noviembre de 200682, en donde se facultó al director de la policía, reglamentar en las resoluciones 02903 de 23 de junio de 2017 y 03002 del 29 de junio de 2017, el uso de la fuerza en manifestaciones y protestas.</p>	REVOCAR la sentencia impugnada, para CONCEDER la protección rogada.

Sentencia	Norma demandada	Consideraciones	Resuelve
Sentencia T-762/15		<p>En la sentencia T-762 de 2015 de la Corte Constitucional aborda la problemática de la crisis carcelaria en Colombia. La Corte identifica cinco problemáticas principales en el sistema penitenciario y carcelario del país: el hacinamiento, la falta de acceso a la justicia, la falta de tratamiento diferenciado para personas sindicadas y condenadas, la falta de servicios de salud adecuados y las condiciones de salubridad e higiene indignas. La Corte destaca la necesidad de una política criminal preventiva y respetuosa de los derechos humanos, así como la construcción de más cupos carcelarios y la mejora de las condiciones de reclusión.</p> <p>La Corte emitió diversas órdenes para abordar estas problemáticas, incluyendo la creación de un comité interdisciplinario para garantizar una reclusión digna, la prohibición de iniciativas legislativas que vayan en contra de una política criminal sostenible, y la creación de un sistema de información confiable sobre los reclusos. Sin embargo, se cuestiona la efectividad de estas órdenes y se critica que la Corte no asuma responsabilidad en la crisis carcelaria.</p> <p>En conclusión, la sentencia T-762 de 2015 reconoce la existencia de una crisis carcelaria en Colombia y destaca las problemáticas principales que la causan. La Corte emite órdenes para abordar estas problemáticas, pero se cuestiona su efectividad y se critica la falta de asunción de responsabilidad por parte de la Corte en la crisis carcelaria.</p>	<p>Delegar en la Defensoría del Pueblo la labor de seguimiento del cumplimiento de las órdenes de la sentencia.</p> <p>Crear un comité interdisciplinario en la Defensoría del Pueblo para establecer normas técnicas que garanticen una reclusión digna.</p> <p>Prohibir iniciativas legislativas que vayan en contra de una política criminal sostenible y respetuosa de los derechos humanos.</p> <p>Crear un sistema de información confiable sobre los reclusos, que incluya datos sobre su situación jurídica, condiciones de reclusión y acceso a servicios básicos.</p> <p>Mejorar los servicios de salud en los establecimientos penitenciarios y carcelarios, garantizando el acceso a atención médica adecuada.</p> <p>Construir más cupos carcelarios para reducir el hacinamiento en las cárceles.</p> <p>Estas órdenes buscan abordar las problemáticas identificadas por la Corte Constitucional en el sistema penitenciario y carcelario de Colombia y garantizar una reclusión digna y respetuosa de los derechos humanos.</p>

Sentencia	Norma demandada	Consideraciones	Resuelve
<p>Sentencia STC 7113-2020</p>	<p>Impugna el fallo proferido por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia de Colombia el 7 de julio de 2020. El fallo impugnado resuelve el conflicto de competencia entre el Juez 289 de Instrucción Penal Militar y la Fiscalía 189 Seccional, relacionado con la investigación del homicidio de Dilan Cruz Medina. La Sentencia STC 7113-2020 solicita la nulidad de la providencia proferida el 12 de diciembre de 2019 a la Fiscalía General de la Nación para que asuma la investigación.</p>	<p>La Corte Constitucional analizó si la corporación judicial accionada vulneró las garantías denunciadas al proferir el auto de 12 de diciembre de 2019, mediante el cual se asignó el conocimiento de la investigación penal contra un miembro del grupo ESMAD de la Policía Nacional a la Justicia Penal Militar. El problema jurídico consistía en determinar si se incurrió en una vía de hecho por “defecto fáctico” al omitir valorar las declaraciones de testigos presenciales de los hechos investigados. La Corte también tuvo en cuenta que la tutela no procede contra decisiones o actuaciones judiciales, excepto en casos excepcionales en los que se detecte un error grosero o una violación manifiesta del ordenamiento jurídico.</p> <p>La Corte Constitucional encontró que se había incurrido en un defecto fáctico al no valorar las declaraciones de testigos de los hechos investigados. A continuación, se presentan apartes textuales importantes con contexto sobre la protesta y manifestación:</p> <p>“La solicitante, a través de apoderado, invoca el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, acceso a la administración de justicia, ‘juez natural’, la ‘verdad’ y ‘a un recurso efectivo’, presuntamente vulnerados por la sala jurisdiccional convocada”.</p> <p>“La determinación se profirió con los elementos obrantes en el plenario.” (Explicación de la determinación).</p> <p>“El proveído en discusión tuvo fundamento en los elementos de prueba que ‘le fueron entregados [...] como parte de las diligencias’” (Fundamento del proveído).</p> <p>“En la medida en que alega que para definir la colisión de jurisdicciones no existió una valoración integral de los medios de prueba adosados, y en concreto de los testimonios recaudados por el Cuerpo entre otras en STC 10993-2016, 10 ago. 2016, rad. 02110-00, y STC 18073-2017, 2 nov. 2017, rad. 00458-01.” (Argumento de la reclamante).</p> <p>“La Corte anticipa que respaldará el fallo impugnado, es decir, la concesión del amparo, acogiendo la tesis de la Sala a quo que advirtió de la determinación objeto del resguardo, una apreciación incompleta de los elementos de conocimiento recaudados por la Fiscalía encargada del caso.” (Respaldo del fallo impugnado).</p>	<p>La Corte Suprema de Justicia, en Sala de Casación Civil, CONFIRMÓ la sentencia objeto de impugnación.</p>

Sentencia	Norma demandada	Consideraciones	Resuelve
		<p>En la Sentencia STC 7113-2020, la Corte Constitucional encontró que se incurrió en un defecto fáctico al omitir valorar las declaraciones de testigos presenciales en la investigación penal. La Corte respaldó el fallo impugnado y concedió el amparo, acogiendo la tesis de la Sala a quo.</p>	
STC 7641-2020	Sentencia de primera instancia que resuelve en contra de los accionantes.	<p>Los accionantes alegan que desde 2005 hasta la fecha, el Estado ha vulnerado sistemáticamente sus derechos a la protesta pacífica, participación ciudadana, vida, integridad personal, debido proceso y libertades de expresión, reunión, circulación y movimiento.</p> <p>Describen hechos como intervención violenta de la fuerza pública en manifestaciones, uso excesivo de la fuerza, detenciones arbitrarias, ataques contra la prensa y estigmatización de la protesta social por parte de funcionarios.</p> <p>Presentan como pruebas recortes de prensa, videos y otros registros sobre incidentes ocurridos en varias manifestaciones entre 2005 y 2019.</p> <p>Solicitan medidas como reestructurar las directrices sobre uso de la fuerza, que las autoridades se abstengan de incurrir en estas conductas, acompañamiento del Ministerio Público en protestas y verificación de capturas por organizaciones de DD. HH.</p> <p>El juez de primera instancia negó el amparo argumentando falta de pruebas sobre algunos hechos denunciados y falta de subsidiariedad por existir otros medios de defensa judicial.</p> <p>En segunda instancia, la Corte Constitucional confirmó la decisión de negar el amparo, por considerar que no se demostró vulneración de derechos fundamentales y que existen otros mecanismos judiciales disponibles.</p> <p>Por estas razones la Corte decide basado en lo siguiente:</p> <p>La Corte encontró probados los cargos de los accionantes sobre la existencia de una intervención sistemática, violenta y arbitraria de la fuerza pública, especialmente del ESMAD, en manifestaciones y protestas, que constituye una amenaza al derecho fundamental a la protesta pacífica.</p>	<p>REVOCAR la sentencia impugnada, para CONCEDER la protección rogada por los accionantes, en consecuencia, la corte ordena a las autoridades demandadas abstenerse de incurrir en conductas que vulneren el derecho a la protesta pacífica.</p> <p>Ordena publicar el contenido de la sentencia en sus páginas web.</p> <p>Ordena al Ministro de Defensa pedir disculpas públicas por excesos de la fuerza pública en protestas.</p> <p>Ordena al Gobierno nacional mantener neutralidad frente a protestas, facilitar el derecho a la protesta pacífica, y conformar una mesa de diálogo al respecto.</p> <p>Ordena al Gobierno Nacional crear un protocolo sobre uso de la fuerza en protestas, con participación ciudadana.</p> <p>Ordena a la Policía, Fiscalía y Procuraduría crear protocolos para verificación de capturas en protestas.</p> <p>Ordena al Defensor del Pueblo ejercer control del ESMAD en protestas.</p> <p>Ordena suspender uso de escopetas calibre 12 por el ESMAD.</p> <p>Ordena al Defensor informar sobre el cumplimiento de estas órdenes.</p> <p><b>Conclusiones:</b></p> <p>El derecho a la protesta pacífica tiene especial protección constitucional e internacional.</p> <p>Se probó un uso abusivo y sistemático de la fuerza pública en protestas.</p> <p>Las autoridades no han dado una respuesta adecuada a esta problemática.</p>

Sentencia	Norma demandada	Consideraciones	Resuelve
		<p>Señala que el uso desproporcionado de la fuerza, armas letales y químicas, así como detenciones ilegales y abusivas, evidencia problemas en relación con: la falta de una ley estatutaria que regule la fuerza pública en manifestaciones, la violación sistemática del derecho a la protesta por el ESMAD, la falta de neutralidad del Gobierno frente a las protestas, la estigmatización de manifestantes, allanamientos masivos previos a las protestas, etc.</p> <p>Considera que no hay respuesta idónea del Estado frente a esta problemática, por lo cual acoge parcialmente las pretensiones de la demanda de tutela. Ordena a las autoridades abstenerse de incurrir en las conductas denunciadas y adopta otras medidas.</p> <p>La Corte realiza un extenso análisis sobre el derecho a la protesta pacífica como manifestación de la libertad de expresión, señalando que tiene una dimensión individual y colectiva, estática y dinámica. Resalta que la protesta social tiene una función democrática de participación ciudadana.</p> <p>Indica que la protesta pacífica goza de especial protección, pero no ampara manifestaciones violentas. Señala límites como la apología de la guerra, el odio discriminador, la pornografía infantil. El Estado sólo puede limitarla por ley estatutaria.</p> <p>Analiza precedentes sobre uso de la fuerza y facultades de policía. Señala que el fin de la policía es proteger derechos, no suprimir libertades. La fuerza sólo puede usarse excepcionalmente.</p> <p>Concluye que el actuar del ESMAD representa una amenaza actual y cierta al derecho a la protesta. Ordena protocolos sobre uso de la fuerza y verificar legalidad de actuaciones policiales. Protege el derecho a la protesta pacífica”.</p>	<p>Se requiere una ley estatutaria sobre uso de la fuerza en manifestaciones.</p> <p>Es necesario crear protocolos y mejorar la capacitación sobre derechos humanos de la fuerza pública.</p>

**IV. JUSTIFICACIÓN DEL HONORABLE REPRESENTANTE ANDRÉS FELIPE JIMÉNEZ VARGAS (PARTIDO CONSERVADOR)**

**“El derecho a la manifestación social en el marco normativo de Colombia**

La Constitución Política de Colombia reconoce el derecho a la manifestación social y pacífica, en su artículo 37 que reza *“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”.*

Adicionalmente, si bien es cierto que el derecho a la manifestación social y pacífica se encuentra reconocido como un derecho específico en el artículo anteriormente señalado de la Constitución, no es menos cierto que la manifestación social se encuentra estrechamente relacionado con el ejercicio y garantía de otros derechos reconocidos por la Constitución y con los fines esenciales del Estado, a saber:

El artículo 2° de la Constitución Política, señala “*Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*”

*Las autoridades de la República están instituidas para 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.* (Negrita fuera de texto).

El artículo 20 de la Constitución por su parte, establece “*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.*”

A su vez el artículo 24 dispone “*Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.*”

Por su parte, el artículo 38 reconoce “*el derecho a la libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad.*”

La participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar el medio ambiente, derecho reconocido en el artículo 79 que reza: “*Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.*” (...)

El artículo 95 señala que (...) “*toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes y son deberes de la persona y del ciudadano:*

1. *Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios;*
2. *Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas;*
3. *Respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la independencia y la integridad nacionales;*
4. *Defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica;*
5. *Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país;*

6. *Propender al logro y mantenimiento de la paz.*” (...);

De igual forma y en virtud del bloque de constitucionalidad, de conformidad con el artículo 93 de la Constitución Política, el ejercicio del derecho a la reunión y manifestación pacífica debe interpretarse, regularse y ejercerse a la luz de los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

### **Marco normativo del derecho a la manifestación social y su interrelación con otros derechos protegidos en el sistema universal y en el sistema interamericano de derechos humanos**

Como se señaló en el acápite anterior, el derecho a la manifestación social se encuentra relacionado estrechamente con una serie de derechos reconocidos por diversos instrumentos internacionales ratificados por Colombia que hacen parte del bloque de constitucionalidad y cuya protección concomitante resulta necesaria para la efectiva materialización del derecho a la manifestación social.

#### **En el Sistema universal de derechos humanos<sup>[21]</sup>, encontramos:**

1. **Derecho a la libertad de reunión pacífica**, reconocido en la Declaración Universal de Derechos del Hombre Artículo 20, El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos Artículo 21, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación racial Artículo 5 y la Convención de Derechos del niño Artículo 15.

2. **Derecho a la libertad de opinión y expresión**, reconocido en la Declaración Universal de Derechos del Hombre. Artículo 19, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos Artículo 19, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación racial Artículo 5 y la Convención de Derechos del niño Artículos 12 y 13.

3. **Derecho a la vida**, reconocido en la Declaración Universal de Derechos del Hombre Artículo 3, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos Artículo 6, la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad Artículo 10 y la Convención de Derechos del niño Artículo 6.

4. **Uso de la fuerza**, regulado en el Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley Artículos 1-8 y los Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley Artículos 1-26.

5. **Tortura y malos tratos**, regulado en la Declaración Universal de Derechos Humanos Artículo 5, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos Artículos 7 y 10, Comité de DD.HH, Observación general 20 sobre artículo 7 (prohibición de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes), Convención contra la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes Artículos 1-6, Convención de Derechos del niño Artículo 37, Convención sobre derechos de

las personas con discapacidad, Principios relativos a la investigación y documentación eficaces contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Principios 1-6.

**6. Garantías de detención**, regulado en la Declaración Universal de Derechos del Hombre. Artículo 9, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos Artículo 9, Convención Internacional sobre la Protección de los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias Artículo 16, Convención sobre los derechos de personas con discapacidad Artículo 14.

**7. Protección de defensores y defensoras de derechos humanos**, presente en la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, Adoptada por Resolución 53/144 de la Asamblea Artículos 1-20.

**En el Sistema Interamericano<sup>[22]</sup> encontramos:**

**1. Derecho a la libertad de reunión pacífica**, regulado en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre Artículo XXI, Convención Americana de Derechos Humanos Artículo 15, Informes varios del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y asociación.

- **Derecho a la libertad de opinión y expresión**, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre Artículo IV, la Convención Americana de Derechos Humanos Artículo 13, otros informes.

- **Derecho a la vida**, reconocido en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre Artículo I, la Convención Americana de Derechos Humanos Artículo 4, la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer Convención de Belém Do Pará Artículo 4, otros informes.

- **Uso de la fuerza**, regulado por la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, Convención de Belem Do Pará Artículos 1,2,7,8, otros informes del Comité Jurídico Interamericano.

- **Tortura y malos tratos**, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre Art. I y XI, Convención Americana de Derechos Humanos Artículo 5, la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer Convención de Belem Do Pará Artículos 1,4,6, 7, la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura Artículos 1-12.

**0. Garantías de detención**, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre Artículos XVIII, XXV, XXVI, Convención Americana de Derechos Humanos Artículos 7 y 25, Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer Convención de Belém Do Pará Artículo 4, Principios y buenas

prácticas sobre la protección de las personas privadas de la libertad en las Américas (CIDH).

### **El derecho de reunión pública o a la manifestación social en el derecho comparado**

El derecho a la manifestación social ha sido materia de regulación en prácticamente todos los países bajo un abanico que cubre diferentes derechos, por lo anterior, se encuentra de utilidad para los honorables Senadores y para el análisis que el ponente deberá realizar más adelante en torno al presente Proyecto de Ley, el realizar un recorrido panorámico frente a las disposiciones adoptadas por otros países para regular este derecho.

En Italia<sup>[23]</sup>, el derecho a la manifestación social se encuentra reconocido en el artículo 17 de la Constitución de 1948, que establece:

*“Los ciudadanos tendrán derecho a reunirse pacíficamente y sin armas.*

*No se requerirá prenotificación para las reuniones, aunque tengan lugar en lugares abiertos al público.*

*De las reuniones en lugares públicos se deberá cursar pre notificación a las autoridades, las cuales solo podrán prohibirlas por motivos contrastados de seguridad o de salubridad pública”.*

Se establece la obligación del preaviso, con mínimo 3 días de antelación a la celebración de la manifestación por parte de los promotores, para aquellas reuniones celebradas en lugar público, es decir aquellas realizadas en zonas destinadas fundamentalmente a la circulación de personas y vehículos.

Adicionalmente, de acuerdo con el Texto único de las Leyes de Seguridad Pública TULPS R.D n. 773 de 1931 vigente<sup>[24]</sup>, se establecen entre otras sanciones por incumplimiento en el preaviso, el arresto hasta de 6 meses y multa de 104 a 413 euros. Igualmente, el jefe de la policía es competente para prohibir la realización de una manifestación por razones preventivas cuando la manifestación no cuenta con aviso previo aunado a razones de orden público, moralidad o salud pública. Solo como última medida, puede el jefe de policía disolver una manifestación por riesgo concreto de daño a los bienes de la seguridad pública y/o por razones de orden público.

En España, el derecho a la manifestación social viene reconocido por el Artículo 21 de la Constitución Española de 1978 que reza:

*“1. Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de este derecho no necesitará autorización previa.*

*1. En los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes”.*

En consecuencia, de lo anterior, la falta de preaviso en reuniones realizadas en lugares de tránsito público da derecho a las autoridades a disolver las manifestaciones en cuanto constituyan un riesgo para las personas o la propiedad. La Ley 17/1972<sup>[25]</sup> de 2 de mayo regulaba el derecho de reunión con amplias restricciones. Habida consideración de la presencia del Régimen franquista para la época, se establecía el preaviso a las autoridades de las reuniones públicas en lugares cerrados y para las reuniones en lugares abiertos al uso público se requería la autorización previa del Gobernador civil de la Provincia, la solicitud escrita debía presentarse con una antelación mínima de 10 días indicando lugar, fecha, hora, objeto, nombre, identificación y firma de los convocantes. En este caso la autoridad podía alterar el horario o itinerario o incluso negar su realización por motivos de orden público. No se podían ocupar edificios públicos ni privados de pública concurrencia.

Con la entrada en vigor de la Constitución de 1978, resulta necesaria la expedición de una nueva ley acorde con las disposiciones más flexibles de la nueva Carta Magna española, se expide así la Ley Orgánica 9/1983<sup>[26]</sup>, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión, esta ley elimina el sistema preventivo de autorizaciones administrativas, pero la autoridad podrá prohibir la reunión o manifestación o la modificación de las condiciones de la misma por fundadas razones de que puede alterarse el orden público o existir peligro para las personas y los bienes y se concede un recurso judicial ante lo contencioso administrativo frente a dicha decisión.

El derecho de reunión viene también modificado recientemente por la Ley Orgánica 4/2015<sup>[27]</sup>, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, conocida como Ley de seguridad ciudadana, establece Cuatro faltas denominadas muy graves y sancionadas con multas entre 30.001 y 600.000 euros, una de estas faltas muy graves es la realización de manifestaciones no comunicadas o prohibidas ante infraestructuras críticas. Se sancionan igualmente, como faltas graves, 23 conductas sancionadas con multas desde 601 a 30.000 euros, entre estas se cuentan la perturbación grave de la seguridad ciudadana en manifestaciones frente al Congreso, el Senado y asambleas autonómicas aunque no estuvieran reunidas, causar desórdenes en la calle u obstaculizarla con barricadas, impedir a cualquier autoridad el ejercicio legítimo de sus funciones en el cumplimiento de resoluciones administrativas o judiciales, las acciones y omisiones que impidan u obstaculicen el funcionamiento de los servicios de emergencia, la desobediencia o la resistencia a la autoridad, negarse a disolver reuniones y manifestaciones en lugares de tránsito público cuando lo ordenen las autoridades competentes y concurran los supuestos del artículo 5 de la Ley Reguladora del Derecho de Reunión. Entre estos supuestos se encuentra “cuando se produzcan alteraciones del orden público con peligro para

personas o bienes” y perturbar el desarrollo de una manifestación lícita.

En Alemania, el artículo 8º de la Ley Fundamental de Bonn de 1949<sup>[28]</sup>, señala: “*Todos los alemanes tienen el derecho de reunirse pacíficamente, y sin armas, sin autorización ni aviso previo. 2. Este derecho puede ser limitado mediante ley o en base a una ley, en cuanto a las reuniones al aire libre*”. La Ley 25 de septiembre de 1978 prohíbe el uso de uniformes o prendas que se asimilen a estos con el fin de identificar una preferencia política común durante las manifestaciones públicas, también se prohíbe el porte de armas u objetos idóneos para ser usados en forma violenta durante la manifestación, se establecen una serie de deberes en cabeza del denominado presidente de la reunión u organizador de la misma como adoptar las medidas necesarias para garantizar su normal desarrollo, y la manifestación solo podrá ser disuelta por las causales establecidas en la ley. En caso de solicitud de la Policía, el organizador de una manifestación debe presentar una petición de autorización de orden de servicio, mediante la cual se solicita un número concreto de policías que pueda garantizar el desarrollo pacífico de la manifestación. Los manifestantes tienen la obligación de acatar las indicaciones del Presidente u organizador de la misma y los oficiales, se prohíbe la celebración de manifestaciones y reuniones públicas en torno a zonas de seguridad como los Órganos legislativos territoriales y federales, y el Tribunal Constitucional.

Por su parte, en los Estados Unidos de América, la Primera Enmienda de la Constitución<sup>[29]</sup> establece que el Congreso no hará ninguna ley que restrinja el derecho del pueblo para reunirse pacíficamente y solicitar al gobierno la reparación de agravios. Esta Enmienda establece así mismo, el derecho a la libre expresión.

A nivel legislativo, existe un amplio número de normas a nivel federal y estatal que regulan la manifestación pública que pueden ser consultadas en el sitio web aquí referenciado en nota a pie de página<sup>[30]</sup>.

La Orden Ejecutiva 13809<sup>[31]</sup> de carácter federal, sobre “la Restauración del Acceso de las Fuerzas de Policía Estatales, Tribales y Locales a Equipos y Recursos que Salvan Vidas” restablece un programa que transfiere equipo militar excedente a departamentos de policía en todo el país. El presidente Obama había reducido el programa de la era de los noventa en 2015, luego de la respuesta policial fuertemente armada a las protestas contra el asesinato de hombres negros en Ferguson, Missouri y otros lugares. Con la Orden Ejecutiva 13809, el presidente Trump restauró el programa y los departamentos de policía volverán a recibir gratis vehículos armados, ciertas municiones de gran calibre, equipo antidisturbios y otro equipo militar, que pueden volver a usarse al responder a las protestas.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, señala en su artículo 68 *“Los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a manifestar, pacíficamente y sin armas, sin otros requisitos que los que establezca la ley. Se prohíbe el uso de armas de fuego y sustancias tóxicas en el control de manifestaciones pacíficas. La ley regulará la actuación de los cuerpos policiales y de seguridad en el control del orden público”*.

En informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión<sup>[32]</sup> se llama la atención acerca de la limitación grave que enfrenta el derecho a la manifestación social en la República Bolivariana de Venezuela cuando se exige previa a su realización, la autorización o notificación, dado que la ausencia de las mismas incluso por negativa injustificada de la autoridad para permitir la manifestación, la convierte automáticamente en ilícita y faculta a los cuerpos policiales y de seguridad para dispersar dichas concentraciones con el uso de la fuerza incluso cuando la manifestación no representa una amenaza para las personas o los bienes.

En los Estados Unidos Mexicanos<sup>[33]</sup>, la Constitución de 1857 señala en el artículo 9 *“A nadie se le puede coartar el derecho de asociarse o de reunirse pacíficamente con cualquier objeto ilícito; pero solamente los ciudadanos de la República pueden hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho de deliberar”*.

Adicionalmente, la Constitución de 1917 incluyó un segundo párrafo al señalado artículo 9º así: *“No se considerará ilegal y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una propuesta por algún acto o una autoridad, si no se profieren injurias contra está, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee”*.

Se observa que la Constitución mexicana reserva solo a los nacionales mexicanos el derecho de reunión o asociación con fines políticos, y prohíbe el uso de injurias contra las autoridades, así como la violencia con el fin de intimidarlas o presionarlas para adoptar decisiones de acuerdo con el sentir de los manifestantes.

Costa Rica señala en el artículo 26 de su Constitución<sup>[34]</sup> *“Todos tienen derecho de reunirse pacíficamente y sin armas, ya sea para negocios privados, o para discutir asuntos políticos y examinar la conducta pública de los funcionarios. Las reuniones en recintos privados no necesitan autorización previa. Las que se celebren en sitios públicos serán reglamentadas por la Ley”*.

La Constitución de Chile reconoce en su artículo 19 numeral 13<sup>[35]</sup> *“El derecho a reunirse pacíficamente sin permiso previo y sin armas. Las reuniones en las plazas, calles y demás lugares de uso público se regirán por las disposiciones generales de policía”*. Para algunos estudiosos, este derecho difiere del derecho a la manifestación pública

popularmente llamado “protesta” y aseguran que en Chile su Constitución no consagra expresamente el derecho a la protesta.

En Francia, la libertad de manifestarse no está reconocida expresamente en la Constitución, pero sí en la declaración universal de los derechos humanos. La Ley 2019-290 de 10 abril 2019<sup>[36]</sup> destinada a fortalecer y garantizar el mantenimiento del orden público durante las manifestaciones, dispuso entre otras medidas, la pena de un año de prisión y una multa de 15.000 euros para toda persona, que oculte deliberadamente su rostro sin razón legítima durante una manifestación en la vía pública, durante o al final de los disturbios, así mismo se establece la pena accesoria de participar en manifestaciones públicas hasta por 3 años y sanciones para aquellos que realicen manifestaciones públicas en lugares prohibidos para este efecto.

En el Reino Unido<sup>[37]</sup>, el derecho a la libertad de expresión y a la protesta pacífica, se encuentran protegidos por la Common Law y la Carta de Derechos Humanos de 1998. Los organizadores de una protesta que incluya marcha a través de las calles deben informar a la policía con 6 días de antelación, la fecha, hora y lugar en la que se realizará, así como la ruta y nombre e identificación de los organizadores. Si la manifestación no incluye marcha no se requiere dicha notificación previa. Las autoridades de policía pueden imponer restricciones en cuanto al número de participantes, la duración de la manifestación e incluso el lugar con el fin de garantizar el orden público y la prevención de daños a la propiedad. La policía puede adelantar pesquisas entre los participantes con el fin de buscar objetos robados, armas o instrumentos afilados que puedan ser usados para causar daño.

Canadá protege el derecho de reunión pacífica en su Canadian Bill of Rights,<sup>[38]</sup> sin embargo el causar disturbios durante una manifestación pública puede ser sancionado hasta con seis meses de prisión o una multa de 5,000 dólares canadienses. El causar molestias durante las manifestaciones públicas que impidan a otras personas ejercer o disfrutar sus derechos o poner en peligro la vida, la seguridad o la salud del público pueden ser castigadas hasta con dos años de prisión. Así mismo, dañar la propiedad de manera peligrosa o fútil (como romper ventanas o quemar llantas), dificultar el uso de la propiedad o estorbar a cualquier persona que quiera usarla, puede acarrear incluso cadena perpetua si pone en peligro la vida de alguien. Sí los daños que excedan los 5,000 dólares pueden ser castigados hasta con 10 años de prisión o una multa de 5,000 dólares. Igualmente, puede considerarse ilegal toda reunión en la que un grupo de tres o más personas dan a otras personas cercanas buenas razones para preocuparse de que el grupo cause un disturbio que incluya violencia contra las personas o la propiedad, o motive a otros a causar un disturbio que incluya violencia. La reunión ilegal puede ser castigada con seis meses de prisión o una multa de 5,000 dólares.

Si los manifestantes usan un antifaz, la pena de prisión puede aumentar a cinco años.<sup>[39]</sup>

A nivel de derecho de la unión europea, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea en su artículo 12<sup>[40]</sup> reconoce el derecho a la libertad de reunión y asociación. “1. *Toda persona tiene el derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación en todos los niveles, especialmente en los ámbitos político, sindical y cívico, lo que supone el derecho de toda persona a fundar con otros sindicatos y afiliarse a los mismos para la defensa de sus intereses. 2. Los partidos políticos a escala de la Unión contribuyen a expresar la voluntad política de los ciudadanos de la unión*”.

En Suecia se reconoce el derecho a la reunión pública, no obstante, los organizadores de reuniones públicas, demostraciones o manifestaciones, deben solicitar a las autoridades de policía un permiso para su realización, en dicha solicitud se debe indicar fecha, hora y lugar de la manifestación y estas condiciones de realización pueden ser modificadas por la policía por razones de orden público y seguridad. Se debe pagar la tarifa establecida para este tipo de permiso al momento de radicarlo. La Ley de Orden Público<sup>[41]</sup> señala por su parte las situaciones en las cuales la policía está autorizada para cancelar o dispersar una reunión pública con el fin de garantizar el orden público y la seguridad.

Se puede concluir del anterior recorrido legislativo, que el derecho a la reunión pública, la manifestación pública o la denominada popularmente “protesta social”, se encuentra reconocido ampliamente en el mundo entero<sup>[42]</sup> y ha sido materia de regulación de tiempo atrás, esta regulación se observa que se encuentra estrechamente relacionada con el nivel de desarrollo alcanzado por la participación ciudadana en las sociedades e instituciones democráticas, se evidencian igualmente numerosas limitaciones en lo atinente a su ejercicio, dado que en diversos países se exige la notificación previa e incluso la obtención de una autorización administrativa para su realización, otros han prohibido las reuniones públicas en ciertos lugares de importancia sea cultural, histórica o democrática por tratarse de sede de altas cortes por ejemplo. Se encuentra de forma reiterada a lo largo de todos los textos analizados que la manifestación o reunión pública como derecho debe ser pacífica y se destaca igualmente que se encuentra con relativa frecuencia en las normas, la posibilidad de limitar su ejercicio por la necesidad de garantizar la vida, el orden público, la seguridad y los bienes.

### **Derecho comparado en normas que prohíben el uso de máscaras o capuchas durante las reuniones públicas o manifestaciones**

Por otra parte y frente a la prohibición del uso de capuchas o máscaras durante las protestas, son abundantes las normas al respecto, en los Estados Unidos<sup>[43]</sup> por ejemplo, desde 1845 en New York existen normas que prohíben participar en reuniones públicas disfrazados y armados, sin embargo, la mayoría de las leyes anti máscaras o “anti capuchas” fueron aprobadas como respuesta a las actuaciones del Ku Klux Klan, cuyos miembros usaban máscaras para ocultar sus identidades y aterrorizar a sus víctimas. Actualmente, más de 15 Estados tienen leyes en este sentido.

Vale destacar dentro de estas normas estadounidenses, la norma federal HR 6054<sup>[44]</sup> denominada “The “Unmask Antifa Act of 2018” estuvo vigente hasta el 3 de enero de 2019 y establecía como delito federal, sujeto a pena de prisión, el uso de máscara o disfraz durante una protesta con el fin de amenazar o intimidar. Así mismo, todo el que causara daño, amenazara o intimidara una persona durante una manifestación pública usando un disfraz o máscara podía ser sentenciado hasta por 15 años de prisión y el pago de una multa.

Suecia cuenta igualmente con una Ley de Orden Público<sup>[45]</sup> que prohíbe a los participantes de una manifestación cubrirse la cara, parcial o completamente, de manera tal que dificulte la identificación. Esta disposición se aplica solamente si las manifestaciones causan perturbación del orden público, o si implican peligro inmediato.

Austria<sup>[46]</sup> al igual que otros países europeos ha promulgado leyes que prohíben cubrirse el rostro en lugares públicos y las sanciones incluyen pena de prisión o multa.

En Canadá<sup>[47]</sup> usar capucha durante una protesta es delito con pena de hasta 10 años de prisión.

La Ley de Seguridad Ciudadana de España<sup>[48]</sup>, contempla sanciones de hasta 30.000 euros a los manifestantes que se cubran el rostro.

A raíz de las protestas en Chile<sup>[49]</sup>, el Presidente presentó un Proyecto de Ley con sanciones para encapuchados durante protestas que cometan actos vandálicos y en general violentos durante las manifestaciones públicas.

Alemania prohíbe desde 1980 en su Ley de Reunión<sup>[50]</sup> que los manifestantes se cubran la cara o impidan su identificación durante manifestaciones públicas.

El ponente estima que para Colombia y su órgano legislativo resulta enriquecedor conocer las legislaciones proferidas en otras latitudes sobre esta materia, como evidencia no solo de la viabilidad jurídica de la limitación del derecho, sino con el fin de contar con una visión amplia al momento de evaluar el presente proyecto de ley y además nutrir el abanico de opciones disponibles para la regulación de este derecho, de forma tal que puedan garantizarse concomitantemente los derechos de los manifestantes, los no manifestantes y las obligaciones impuestas a los oficiales de la fuerza pública encargados de garantizar el ejercicio pacífico de este derecho, la vida, bienes, seguridad y salud públicas.

### **Normas de derecho comparado de responsabilidad por daños durante manifestaciones públicas**

De acuerdo con un artículo de asesoría técnica parlamentaria del Congreso de Chile titulado “Responsabilidad civil por daños en manifestaciones públicas”<sup>[51]</sup> en Argentina y Colombia se aplican las reglas generales de responsabilidad por daños causados a terceros, contenidas en los códigos civiles. Vale aclarar que aunque el artículo anterior no lo menciona, si bien los daños durante las protestas son causados generalmente por civiles, dado que el Estado es responsable de garantizar el

desenvolvimiento pacífico de las manifestaciones públicas, una vez las manifestaciones se tornan violentas y generan daños se considera que se incumple esta obligación, y ello daría lugar a una eventual responsabilidad extracontractual en cabeza del Estado por falla en el servicio de garantizar la seguridad durante las manifestaciones públicas.<sup>[52]</sup>

En Colombia, los procesos de naturaleza contencioso administrativa contra el Estado para obtener la reparación directa de los daños extracontractuales que le son atribuibles, se rigen actualmente por la Ley 1437 de 2011 “*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”. Sin embargo y considerando el tiempo y costos que implican este tipo de procesos, los autores del proyecto estiman necesaria una respuesta más ágil del Estado frente a la reparación de daños materiales de bajas cuantías (establecidas en el proyecto) que hayan sido causados durante las protestas sociales, ello responde a la necesidad de pronta justicia y reparación que demandan las personas y empresas afectadas durante las protestas y a la velocidad y reiteración con la cual se reproducen tanto las manifestaciones públicas como los daños en aquellas que se tornan violentas, por lo cual se estima necesario brindar a las víctimas de los daños una reparación más expedita que les permita continuar con su vida y actividad productiva en el menor tiempo posible.

España y Reino Unido de acuerdo con el estudio antes mencionado, cuentan con leyes especiales sobre la materia, que responsabilizan a los habitantes tras un procedimiento verbal sumario de determinación de responsables; o que establecen responsabilidad directa de los participantes y subsidiaria de los organizadores como es el caso de España; o de la Policía como es el caso del Reino Unido.

En el Reino Unido<sup>[53]</sup>, las personas y empresas que no tienen seguro, o cuyos daños no están cubiertos por un seguro contra daños durante protestas sociales, cuentan con las disposiciones de la Ley de disturbios (daños) de 1886, esta ley dispone que cuando una casa, tienda o edificio, o la propiedad en él, ha sido dañada o destruida por personas “reunidas en forma desenfrenada y tumultuosa”, la persona que ha sufrido pérdidas por tales lesiones, robo o destrucción puede reclamar una indemnización. La ley no proporciona ninguna compensación por lesiones personales o lucro cesante. Tampoco cubre la indemnización por daños a las posesiones que no se encuentren dentro de las casas, tiendas o edificios, o daños a los automóviles.

### **I. La regulación de las actuaciones de la fuerza pública durante las manifestaciones públicas**

De conformidad con lo establecido en el artículo 218 de la Constitución Política, la Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas,

y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.

A nivel internacional, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) establece en su artículo 21 Se reconoce el derecho de reunión pacífica. **El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.** (Negrita fuera de texto).

El Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 34/169<sup>[54]</sup>, de 17 de diciembre de 1979, señala como principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de las Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, lo siguiente:

*Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cumplirán en todo momento los deberes que les impone la ley, sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales, en consonancia con el alto grado de responsabilidad exigido por su profesión.*

- *En el desempeño de sus tareas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán y protegerán la dignidad humana y mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas.*

- ***Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas.***

- *Las cuestiones de carácter confidencial de que tengan conocimiento los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se mantendrán en secreto, a menos que el cumplimiento del deber o las necesidades de la justicia exijan estrictamente lo contrario.*

- ***Ningún funcionario encargado de hacer cumplir la ley podrá infligir, instigar o tolerar ningún acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ni invocar la orden de un superior o circunstancias especiales, como estado de guerra o amenaza de guerra, amenaza a la seguridad nacional, inestabilidad política interna, o cualquier otra emergencia pública, como justificación de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.***

- *El funcionario encargado de hacer cumplir la ley asegurará la plena protección de la salud de las personas bajo su custodia y, en particular, tomarán medidas inmediatas para proporcionar atención médica cuando se precise.*

- *El funcionario encargado de hacer cumplir la ley no cometerá ningún acto de corrupción.*

También se opondrán rigurosamente a todos los actos de esa índole y los combatirán.

- Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán la ley y el presente Código. También harán cuanto esté a su alcance por impedir toda violación de ellos y por oponerse rigurosamente a tal violación.

- **Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que tengan motivos para creer que se ha producido o va a producirse una violación del presente Código informarán de la cuestión a sus superiores y, si fuere necesario, a cualquier otra autoridad u organismo apropiado que tenga atribuciones de control o correctivas.** (Negrita fuera de texto).

En esta línea, se encuentran los Principios Básicos Sobre el Empleo de la Fuerza y de las Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, Adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990<sup>[55]</sup>.

Frente al ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública que nos ocupa en el presente proyecto de ley, resultan de aplicación fundamentalmente los siguientes principios:

#### **Principio Básico 2**

Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley establecerán una serie de métodos lo más amplia posible y dotarán a los funcionarios correspondientes de distintos tipos de armas y municiones de modo que puedan hacer un uso diferenciado de la fuerza y de las armas de fuego. Entre estas armas deberían figurar armas incapacitantes no letales para emplearlas cuando fuera apropiado, con miras a restringir cada vez más el empleo de medios que puedan ocasionar lesiones o muertes. **Con el mismo objetivo, también debería permitirse que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cuenten con equipo autoprotector, por ejemplo, escudos, cascos, chalecos a prueba de balas y medios de transporte a prueba de balas a fin de disminuir la necesidad de armas de cualquier tipo.** (Negrita fuera de texto).

#### **Principio Básico 4**

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en el desempeño de sus funciones, utilizarán en la medida de lo posible medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego. Podrán utilizar la fuerza y armas de fuego solamente cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto.

#### **Principio Básico 9**

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no emplearán armas de fuego contra las personas salvo en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, o con el propósito de evitar la

comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida, o con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad, o para impedir su fuga, y sólo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos. En cualquier caso, sólo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida.

#### **Actuación en caso de reuniones ilícitas**

##### **Principio Básico 12**

Dado que todas las personas están autorizadas a participar en reuniones lícitas y pacíficas, de conformidad con los principios consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los gobiernos y los organismos y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley reconocerán que la fuerza y las armas de fuego pueden utilizarse solamente de conformidad con los principios 13 y 14.

##### **Principio Básico 13**

Al dispersar reuniones ilícitas, pero no violentas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley evitarán el empleo de la fuerza o, si no es posible, lo limitarán al mínimo necesario. (Negrita fuera de texto).

##### **Principio Básico 14**

Al dispersar reuniones violentas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán utilizar armas de fuego cuando no se puedan utilizar medios menos peligrosos y únicamente en la mínima medida necesaria. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se abstendrán de emplear las armas de fuego en esos casos, salvo en las circunstancias previstas en el principio 9.

##### **Principio Básico 20**

En la capacitación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, los gobiernos y los organismos correspondientes prestarán especial atención a las cuestiones de ética policial y derechos humanos, especialmente en el proceso de indagación, a los medios que puedan sustituir el empleo de la fuerza y de armas de fuego, por ejemplo, la solución pacífica de los conflictos, el estudio del comportamiento de las multitudes y las técnicas de persuasión, negociación y mediación, así como a los medios técnicos, con miras a limitar el empleo de la fuerza y armas de fuego. Los organismos encargados de hacer cumplir la ley deben examinar sus programas de capacitación y procedimientos operativos a la luz de casos concretos.

Es importante para los legisladores conocer estos principios y nutrirnos del análisis de otros marcos normativos vigentes sobre el derecho de reunión o manifestación pública para abocar la redacción y discusión de un texto de proyecto de ley estatutaria que regule el ejercicio del derecho a la manifestación pública pacífica.

Así mismo, resulta pertinente resaltar que estas normas no proscriben el uso de armas de fuego durante las manifestaciones públicas pero si recomiendan utilizarlas como última alternativa para recobrar el orden durante una manifestación pública, también reconocen la conveniencia de que los oficiales utilicen diversos elementos de protección como cascos, escudos y chalecos a prueba de balas, esta norma tiene especial relevancia frente a la censura que continuamente se realiza en Colombia frente a los uniformes de los miembros del ESMAD por considerarlos de alguna manera “incitadores o provocadores” a la violencia frente a los manifestantes, pero se encuentra consonancia entre los códigos internacionales y el espíritu de dichos uniformes según la policía nacional.

**Se destaca igualmente que la limitación de la fuerza que se recomienda, aplica para aquellas manifestaciones que, aunque puedan resultar ilícitas no tienen carácter violento. Una vez se tornen violentas las reuniones o manifestaciones públicas, es obligación de los oficiales del orden restablecer las condiciones de orden y seguridad pública.**

A nivel comparado, se pueden destacar buenas prácticas implementadas por los cuerpos de policía de otros países, así:

El “Acuerdo para la Actuación Policial en la Prevención de Violencias y Actos que transgreden el ejercicio de Derechos durante la Atención a Manifestaciones y Reuniones de la Ciudad de México”<sup>[56]</sup> del 2019, establece lo siguiente:

*“Ante cualquier conflicto se recurrirá a medios no violentos con miras a proteger el derecho a la vida y la integridad de todas las personas que ejercen su derecho a la protesta social.*

*Se privilegian estrategias destinadas a reducir la tensión basándose en la comunicación, la negociación y el diálogo, de las cuales es responsable el personal de la Secretaría de Gobierno.*

*De acuerdo con los principios de actuación policial contenidos en la Constitución Política de la Ciudad de México, el personal policial tiene que actuar siempre con legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.*

*Cuando el personal policial participe en el control de manifestaciones usará casco y escudo como equipo de protección mínimo, nunca armas letales durante las manifestaciones.*

*Las acciones que se prevean en el cumplimiento de este Acuerdo, protegen la labor periodística y la observación de los derechos humanos de quienes participan, acompañan o cubren el evento.*

*Únicamente se realizará la detención y presentación de personas, en flagrancia de conductas o hechos que la ley señale como delitos.*

*En el caso de identificar que alguna persona manifestante porte o exhiba un objeto que pueda causar lesiones a terceros se le conducirá a una*

*zona de menor riesgo para establecer un diálogo y, mediante persuasión, lograr que entregue dicho objeto, sin impedirle continuar en la protesta.*

*En caso de requerir auxiliar a cualquier persona durante el desarrollo del evento, el personal policial deberá mantener comunicación y coordinación constante con el C2, C5, Escuadrón de Rescate y Urgencias Médicas (ERUM) y Protección Civil, con la finalidad de solicitar los servicios de apoyo necesarios por las frecuencias operativas de la base.*

*El presente Acuerdo asegura el derecho de toda persona para acceder a la información pública, por lo que complementa y amplía la garantía de derechos en la materia.*

*Todo el personal policial que participe en las manifestaciones debe tener su número de identificación visible en el casco, chaleco y escudo para identificarse.*

*La Secretaría de Gobierno puede solicitar a la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México un informe de evaluación de la intervención policial.*

*El personal policial tiene derecho a la protección de su vida e integridad personal, al respeto a su dignidad como seres humanos y a su autoridad por parte de sus mandos y de la ciudadanía.*

*Siempre que algún elemento policial haga uso de la fuerza, deberá presentar ante su mando inmediato superior, un informe puntual y detallado con la finalidad de documentar y evaluar el comportamiento policial.*

*Toda irregularidad o abuso será sancionado conforme a las leyes aplicables en la materia”.*

De acuerdo con la publicación de Amnistía Internacional “La actuación Policial en Reuniones Públicas, 2013”<sup>[57]</sup> el enfoque general de las mejores prácticas de cuerpos de policía durante las protestas incluye el dialogo como primera opción, señala el documento que Argentina cuenta con unos criterios mínimos aprobados por el Ministerio de Seguridad que establecen que toda intervención policial debe empezar con el dialogo con las personas que organizan la reunión pública.

Se destaca que la policía austriaca aplica el enfoque 3D-dialogo, reducción de la tensión y acción directa. Igualmente se menciona que algunos cuerpos policiales han creado departamentos o unidades especializadas con esa finalidad, como la Unidad de Paz de Ámsterdam o la Policía de Dialogo de Suecia que usa uniformes especiales.

Se recalca igualmente la importancia de la negociación y diálogo previos a la manifestación, se considera el aviso de los organizadores a las fuerzas de policía, más que un obstáculo para el ejercicio del derecho a la manifestación social, como una oportunidad para prevenir situaciones que puedan desencadenar en hechos violentos. Se cita el ejemplo de manifestaciones que tuvieron lugar en Eslovaquia durante 2011 con motivo de una marcha de orgullo de la comunidad LGBTI para lo cual la policía había

previsto el uso de vallas que previnieran ataques homofóbicos contra los participantes y que gracias al diálogo y negociación entre organizadores y autoridades de policía fueron remplazadas por una cadena humana de agentes.

La comunicación con los manifestantes se considera igualmente vital y se destaca el uso de boletines y anuncios en medios de comunicación y redes sociales que informen a toda la ciudadanía acerca del desarrollo de las manifestaciones sociales y medidas adoptadas por las fuerzas del orden.

Se recomienda mejorar la comunicación interna entre todas las entidades que toman parte durante las manifestaciones sociales como policía ordinaria, policía antidisturbios, oficiales de tránsito, bomberos, personal médico y autoridades locales para optimizar el uso de los recursos y coordinar las actuaciones.

Después de los eventos, recomienda el informe de Amnistía Internacional, la realización de informes que permitan extraer lecciones para adaptar y optimizar la respuesta policial. Traen a colación sobre este particular, “ el informe de Gotemburgo” que la Policía de Suecia debió rendir como consecuencia de las actuaciones realizadas durante los disturbios de Gotemburgo en junio de 2011 en los que resultaron heridas 3 personas por disparos de la policía, o el informe “Adapting to Protest” que en igual sentido debió rendir el Jefe de la Policía ante su Majestad en el Reino Unido por la muerte de un ciudadano causada por arma de fuego de la policía durante los disturbios de la cumbre del G-20 en abril de 2009 o el informe del Director general del Servicio de Policía de Toronto como consecuencia de las actuaciones realizadas durante los actos de violencia surgidos en la cumbre del G-20 en junio de 2010 en Toronto.

Finalmente, se insta a los cuerpos de policía a incluir formación especializada no solo en el uso de la fuerza sino además en el desarrollo de aptitudes de comunicación y medidas para la reducción de la tensión y módulos sobre el respeto a la diversidad y contra la discriminación. Se enfatiza además la necesidad de salvaguardar los derechos de los miembros de la fuerza pública durante las manifestaciones, asegurando su debida hidratación y alimentación durante jornadas de trabajo que pueden llegar a superar las 12 horas de trabajo continuo sin reposo cuando las manifestaciones públicas se tornan violentas.

### **Aspectos más relevantes de la regulación**

#### **1. Tensión entre la democracia participativa y la representativa.**

En los tiempos que corren, pocas voces políticas de nuestra sociedad contemplan de manera adecuada la inevitable tensión existente entre estas dos modalidades de democracia. No son, ciertamente, las únicas, pero quizás sí, por estos días, la clasificación más apremiante y demandante de atención.

Colombia debe entender que el constituyente de 1991 incluyó de manera especial y con todas sus

fuerzas el concepto de democracia participativa como elemento axial de nuestra ingeniería constitucional. De allí se desprende el gran abanico de mecanismos de participación ciudadana y, por qué no advertirlo, el derecho fundamental a la manifestación social pacífica.

Empero, este derecho ni es absoluto, ni puede ni tiene como propósito desplazar o sustituir a la democracia representativa ni a las virtudes republicanas como lo son, por ejemplo, su institucionalidad pública, entre otras cuestiones, porque la composición pluralista, heterogénea, incluyente, genuina y heterodoxa de la manifestación la hace prácticamente inexplicable y difícil de identificar con claridad a efectos de desprender de allí mandato popular alguno.

De suerte que ambas modalidades democráticas tienen plena vigencia en nuestro ordenamiento jurídico y deben armonizarse a través de las regulaciones legislativas adecuadas donde puedan desarrollarse las competencias y facultades de todos los servidores públicos con las intenciones de los grupos de manifestantes que sin mediar interlocutores o representantes deciden elevar propia y autónoma voz ante la opinión pública.

#### **• Regulación para la custodia del derecho fundamental a la manifestación social pacífica**

No podemos desconocer, ni por un instante, que la manifestación social y pacífica, como cualquier derecho fundamental, cuenta con enemigos; unos externos y otros internos. Como sea, nadie puede tampoco desconocer que son los brotes de violencia de un grupúsculo de inescrupulosos, desadaptados y criminales habitantes quienes, con sus delincuenciales actuaciones echan a perder lo que con tanto esfuerzo y con patriótico sentido de superación comunitaria, tratan de alcanzar los organizadores y líderes de las manifestaciones pacíficas (cuando los hay).

En ese orden de ideas, tenemos que sincerarnos como sociedad, como comunidad política y reconocer que para conseguir una adecuada protección a tan fundamental derecho democrático urge la necesidad de regularlo, precisamente para evitar injustas y peligrosas estigmatizaciones como, por ejemplo, que el Estado es un cuerpo criminal puesto al servicio de unas clases oligárquicas, rentísticas, patriarcales y parasitarias lo que lo hace (al Estado) ilegítimo o, por su parte, que los líderes sociales convocantes y su áulicos comunitarios son unos vagos, desadaptados e irremediables personajes violentos sin oficio distinto al de corromper a las masas para destrozarse sistemática y delincencialmente el orden público y, de esa manera, cargarse el promisorio destino nacional.

Esas visiones son tan erradas como anacrónicas y dolosamente mentirosas. El congreso de la República tiene entonces en sus manos la impostergable tarea de regular el derecho para evitar que esos brotes violentos y de intolerancia se eviten, mitiguen, o controlen.

- Ponderación de derechos constitucionales de igual jerarquía normativa.

La nación colombiana atraviesa por aciagos momentos de nuestra historia. Una vez cumplidos los 200 años de nuestra historia como república soberana e independiente su nación se encuentra irremediamente dividida allende a la polarización política que le es connatural al sistema democrático.

Las causas de la división lo juzgarán la historia y sus intérpretes, pero no cabe duda de que después de 200 años de vida soberana nos encontramos ante un panorama hartamente desolador: la nación se desune por falta de un propósito común compartido.

Quizás sea en torno a las manifestaciones públicas en donde más fácil y rápidamente se patenta susodicha división. Por eso su lectura nunca es fácil y sus efectos casi siempre son problemáticos.

La situación política y social, así vista, es suficientemente preocupante pero cuando se traslada al plano de la colisión de derechos entre quienes promueven, patrocinan y participan de la manifestación social (con o sin brotes de violencia) y quienes libre, consciente y democráticamente optan por NO hacerlo, la inseguridad social se torna insoportable y, en la práctica, la convivencia pacífica que ordena nuestra constitución se vuelve inviable.

La colisión de derechos, todos ellos fundamentales y de igual jerarquía constitucional, ameritan intervención profusa del legislador quien, a pesar de los varios llamados de atención de nuestro máximo tribunal constitucional al respecto, de manera inexplicable ha quedado pequeño frente a semejantes circunstancias.

Es la regulación legislativa la llamada a evitar, mitigar o, cuando corresponda, administrar la colisión de derechos fundamentales siempre bajo la óptica mandataria de nuestra constitución donde debe primar el interés general vs. El interés particular.

- Visión Postmoderna de la manifestación social pacífica y legítima.

Para evitar abusos de parte y parte, vale decir, de algunos agentes del orden y de quienes aún en pleno siglo XXI justifican la violencia y la intimidación comunitaria como mecanismo legítimo para alcanzar sus intereses y peticiones, es menester ubicarse en el tiempo que nos cobija, con sus pasiones, sus leyes sociales, sus hábitos, sus herencias, sus sentimientos, sus anhelos y sus preocupaciones y tradiciones, para regular asertivamente la manifestación social pacífica y legítima.

Por tanto, este proyecto de ley estatutaria que presenta el Partido Conservador Colombiano acude a su doctrina humanista en donde la persona digna constituye el centro gravitacional de la cosmogonía, de la cosmovisión y, por lo mismo, de la actuación de las fuerzas del Estado.

En consecuencia, este proyecto NO está regido por ánimo de desarrollar el derecho penal o de política criminal; no apuntala a modificar el Código

Penal, disciplinario o ninguno otro estatuto de similar naturaleza.

Los mecanismos coercitivos acá planteados tienen como propósito evitar que las disposiciones caigan en letra muerta o se conviertan en un hazme reír comunitario. Con todo, lo más importante, son las medidas concebidas desde la pedagogía antes que desde la represión.

El congreso debe regular la manifestación social para protegerla y enaltecerla que no para censurarla o estigmatizarla. Para eso bien conviene acudir siempre a medidas correctivas o pedagógicas, así como a las indemnizatorias antes que a las represivas o sancionatorias que busquen la judicialización.

- Desarrollo de garantías constitucionales.

Sabido es que una manifestación social entraña y compromete una cantidad de derechos fundamentales, incluso, como hemos advertido, en no pocas ocasiones los enfrenta de manera violenta y antipática a los valores democráticos.

Urge entonces una regulación legislativa que desarrolle, vía ley estatutaria, las más caras garantías constitucionales tales como la de evitar confiscaciones de cámaras, teléfonos celulares, grabadoras o cualquier otro artefacto que sin presentar peligro para el orden público puedan llegar a ser objeto de inaceptables y eventuales abusos de poder por parte de servidores públicos.

De igual manera, se ordenarán la revisión periódica de los protocolos y desarrollos normativos que se estructuran para la manifestación social pacífica; se impondrán el uso adecuado de armamento especializado para hacer frente a la manifestación social y, se ordenará la participación de organismos que como la defensoría del pueblo deban acudir a la revisión minuciosa del cumplimiento de tales protocolos.

- Necesidad de diferenciar la manifestación social y pacífica en el ámbito rural y urbano.

Según informan las estadísticas oficiales, hoy en día el 76% de la población vive en complejos urbanos mientras que el 24% restante se asienta en territorio catalogado como rural.

Por su parte, fácil resulta entender que las grandes extensiones rurales superan con creces las limitadas jurisdicciones urbanas, con lo cual y por muchas razones de naturaleza sociológica, cultural, histórica y filosófica, las manifestaciones sociales, pacíficas y legítimas de unas zonas deben contar con un tratamiento asimétrico, dentro del marco del Estado de Derecho.

El presente Proyecto de Ley busca llenar el vacío legislativo existente en Colombia sobre esta materia, sentando los principios y reglas básicas para el ejercicio del derecho fundamental a la manifestación pacífica, con fundamento en las normas superiores del ordenamiento constitucional colombiano, teniendo en cuenta el régimen tanto universal como interamericano de derechos humanos, y atendiendo los desarrollos de la jurisprudencia constitucional

colombiana, en particular las sentencias C-542/93; C-024/94; C-088/94; C-742/12; C-223/17; C-281/17; y C-009/18.

**Frente a las restricciones legítimas a los derechos involucrados en manifestaciones y protestas, el informe señala:**

(...) 31. Respecto al alcance de estos derechos, si bien la libertad de reunión pacífica, de expresión, de asociación y de participación no son absolutos, las restricciones a estos derechos deben sujetarse a una serie de requisitos.<sup>36</sup> Para que las restricciones a estos derechos sean legítimas deben estar expresamente fijadas por la ley y 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<sup>37</sup>, en los términos de los artículos 13, 15 y 16 de la Convención Americana, y de los artículos IV, XXI y XXII de la Declaración<sup>38</sup>.

32. Antes de ingresar al estudio de estos requisitos en los derechos en juego, la Comisión quiere subrayar que el derecho a la protesta debe ser considerada la regla general, y las limitaciones a este derecho deben ser la excepción.<sup>39</sup> La protección de los derechos y libertades de otros no deben ser empleados como una mera excusa para restringir las protestas pacíficas.<sup>40</sup> A su vez, al aplicarse, los Estados deben tener presente que estos derechos se ejercen de modo interdependiente durante una manifestación o protesta, en palabras de la Corte Interamericana: “La posibilidad de manifestarse pública y pacíficamente es una de las maneras más accesibles de ejercer el derecho a la libertad de expresión, por medio de la cual se puede reclamar la protección de otros derechos”<sup>41</sup>.

33. Un análisis integral de los estándares relativos a las restricciones de los principales derechos involucrados –la libertad de expresión, el derecho de reunión y la libertad de asociación– permite identificar **elementos comunes en la aplicación del “test” de tres partes para evaluar las restricciones a las manifestaciones y protestas. En primer lugar, toda limitación debe estar prevista en ley.**

**En segundo lugar, debe buscar garantizar los objetivos legítimos expresamente previstos en la Convención Americana.**

**En tercer lugar, las restricciones deben ser necesarias en una sociedad democrática, criterio del que se derivan también los estándares sobre proporcionalidad.**

**La autoridad que imponga las limitaciones a una manifestación pública deberá demostrar que estas condiciones se han cumplido y todas ellas deben ser respetadas simultáneamente para que las limitaciones impuestas a la protesta social sean legítimas de acuerdo a la Convención Americana”** (...) (negrita fuera de texto).

36 CIDH, Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2002, Capítulo IV, “Libertad de Expresión y Pobreza”, párr. 31; CIDH, Informe

Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2005, Volumen III, Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión, 27 de febrero de 2006, OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 7, Capítulo V, “Las Manifestaciones Públicas como Ejercicio de la Libertad de Expresión y la Libertad de Reunión”, párr. 2; Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, 21 de mayo de 2012, A/HRC/20/27, párr. 15; Consejo de Derechos Humanos, Medidas efectivas y mejores prácticas para asegurar la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las protestas pacíficas, Informe de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, A/HRC/22/28, 21 de enero de 2013, párr. 5.

37 CIDH, Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2002, Capítulo IV, “Libertad de Expresión y Pobreza”, párr. 31; CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2005, Volumen III, Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión, 27 de febrero de 2006, OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 7, Capítulo V, “Las Manifestaciones Públicas como Ejercicio de la Libertad de Expresión y la Libertad de Reunión”, párr. 2; CIDH, Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas, 7 de marzo de 2006, OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 5 rev. 1, párr. 55; Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, 21 de mayo de 2012, A/HRC/20/27, párr. 15; Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, 24 de abril de 2013, A/HRC/23/39, párr. 47; Consejo de Derechos Humanos, Medidas efectivas y mejores prácticas para asegurar la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las protestas pacíficas, Informe de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, A/HRC/22/28, 21 de enero de 2013, párr. 5.

38 CIDH, Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, 31 de diciembre de 2011, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, párr. 107; CIDH, Informe Anual 2007, Capítulo IV, párr. 260-261.

39 Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, 24 de abril de 2013, A/HRC/23/39, párr. 47.

40 Consejo de Derechos Humanos, Medidas efectivas y mejores prácticas para asegurar la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las protestas pacíficas, Informe de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, A/HRC/22/28, 21 de enero de 2013, párr. 12.

41 *Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 5 de octubre de 2015. Serie C N° 302, párr. 167.*

36. **Las limitaciones a las protestas sociales deben estar orientadas al logro de los objetivos legítimos autorizados por la Convención Americana. El artículo 15 de la Convención Americana sobre el derecho de reunión pacífica establece que puede estar sujeto a las restricciones impuestas “en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral pública o los derechos o libertades de los demás”. Los mismos condicionantes sustantivos determina el artículo 16.2 para que sea legítima una restricción a la libertad de asociación. El artículo 13.2, a su vez, determina que las restricciones, adoptadas para el ejercicio de la libertad de expresión son legítimas únicamente si buscan asegurar (i) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; o (ii) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. Las limitaciones impuestas deben perseguir el logro de alguno de los objetivos imperiosos establecidos taxativamente en la Convención Americana y ser necesarias para lograr intereses públicos imperativos que, por su importancia en casos concretos, preponderen claramente sobre la necesidad social del pleno goce de este derecho.<sup>51</sup> La CIDH ha sostenido que los Estados no son libres para interpretar de cualquier forma el contenido de estos objetivos para efectos de justificar una limitación en casos concretos.<sup>52</sup> (negrita fuera de texto).**

37. Excepciones como “Seguridad del Estado”, “seguridad pública”, “orden público” y “protección de los derechos de los demás” deben ser definidas e interpretadas de conformidad con el marco jurídico interamericano. La Corte Interamericana ha definido el “orden público” como “las condiciones que aseguran el funcionamiento armónico y normal de las instituciones sobre la base de un sistema coherente de valores y principios”<sup>53</sup>. La noción de “orden público” no puede ser invocada para suprimir un derecho garantizado por la Convención Americana, para desnaturalizarlo o para privarlo de contenido real.<sup>54</sup> (...)

49 CIDH, *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión, 2010, párr. 70.*

50 CIDH, *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión, 2010, párr. 71.*

51 CIDH, *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión, 2010, párr. 74.*

52 CIDH, *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión, 2010, párr. 75.*

53 Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A N° 5, párr. 64.*

54 CIDH, *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión, 2010, párrs. 80/82.*

Este informe señala cuatro estándares interamericanos vinculados a la obligación de respetar el derecho a participar en manifestaciones y protestas, así:

#### 1. Derecho a participar sin autorización

Sobre este principio, el Proyecto de Ley no prevé la obligatoriedad de la notificación previa a las autoridades, ni la necesidad de obtención de una autorización administrativa para este fin. No obstante, lo anterior, es útil para toda la ciudadanía que se notifique la fecha, hora y lugar de la manifestación pública por parte de los organizadores, con el fin de que las autoridades puedan planificar la disposición de agentes y bienes necesarios para garantizar los derechos de los manifestantes y demás habitantes durante las manifestaciones públicas:

- **Derecho a elegir el contenido y mensajes de la protesta.** Sobre este principio, el informe destaca:

(...) 67. *El artículo 13.5 de la Convención Americana dispone expresamente que, “[e]stará 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”.*

69. *En el mismo sentido, consideró el Relator Especial de Naciones Unidas que “solo se deben considerar ilegales la propaganda en favor de la guerra o la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia (artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), o los actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades” (...).*

Las prohibiciones consagradas en el Proyecto de Ley se encuentran en sintonía con este estándar.

- **Derecho a escoger el tiempo y lugar, las restricciones deben ser excepcionales y en consonancia con los fines de la Convención Americana**

El Proyecto de Ley no establece restricciones en torno al tiempo en el cual pueden desarrollarse las manifestaciones, pero si prevé una serie de restricciones en lo referente al lugar, se prohíbe el desarrollo de movilizaciones o manifestaciones pacíficas en una distancia menor de 500 metros a hospitales, centros de salud, puertos marítimos y fluviales, aeropuertos, terminales de transporte

público y bienes considerados patrimonio cultural. Se considera que los fines de esta restricción se asientan en la necesidad de garantizar los fines esenciales del Estado y garantizar el derecho a la salud de aquellas personas que se encuentran internadas en las clínicas u hospitales y de proteger la infraestructura vital de la nación, así como su patrimonio cultural, fines todos acordes con la Declaración Americana de Derechos Humanos.

- **Derecho de escoger el modo de protesta.**

Cabe destacar sobre el modo de protestar, que el informe señala:

(...)” 88. *Es muy común la utilización de bandanas, máscaras, capuchas, gorras, mochilas y otros tipos de vestimenta y accesorios en las manifestaciones públicas. Estos elementos no pueden considerarse señales suficientes de amenaza de uso de la violencia, ni ser usados como causales de dispersión, detención o represión de manifestantes. La CIDH ha destacado que, en democracia, los Estados deben actuar sobre la base de la licitud de las protestas o manifestaciones públicas y bajo el supuesto de que no constituyen una amenaza al orden público. Esto implica un enfoque centrado en el fortalecimiento de la participación política y la construcción de mayores niveles de participación ciudadana.*” (...)

Este particular merece atención, toda vez que el proyecto de ley prohíbe la presencia de encapuchados o de personas que empleen cualquier mecanismo que impida su identificación en el desarrollo de la manifestación o en los comunicados que sirvan como medio de invitación a participar en movilizaciones violentas.

**Aunque en el informe del Relator que recomienda evitar la estigmatización del uso de las “capuchas” como sinónimo de delincuencia o protesta violenta, se defiende el espíritu del proyecto en el sentido de prohibir su uso, para evitar que las capuchas sean utilizadas con el fin de facilitar la comisión de delitos o para instigar a otros a realizarlos evitando la identificación y judicialización de los autores por parte de las autoridades.**

El uso de capuchas o disfraces durante las manifestaciones no pueden servir de instrumento para incentivar a la violencia, la comisión de actos delictivos e impedir la identificación y judicialización de los responsables. En una manifestación pública pacífica no debe haber lugar para la comisión de delitos y por tanto no puede haber lugar para el ocultamiento de la identidad en el ejercicio de un derecho legítimo, en las manifestaciones pacíficas tampoco habrá necesidad por parte de las fuerzas del orden de usar gases lacrimógenos para dispersar a los manifestantes, razones todas por las cuales la prohibición contenida en el proyecto tiene un carácter preventivo frente a la comisión de delitos y por tanto se considera justificada por los autores”.

## **CONVENIENCIA, PERTINENCIA Y NECESIDAD DE LOS PROYECTOS DE LEY ACUMULADOS**

Por todo lo anterior, en calidad de ponentes consideramos que las disposiciones de los proyectos de ley acumulados, con las modificaciones presentadas para primer debate, son convenientes, pertinentes y necesarias en Colombia en aras de contribuir a la protección, garantía y restricción legítima del ejercicio del derecho a la reunión y manifestación pública y pacífica en Colombia, que permita un ejercicio ponderado de ese derecho junto a los de los demás en un marco preponderante de diálogo y no violencia.

### **1) Cumplimiento Acuerdo de Paz de La Habana**

Desde la óptica de una de las principales acciones en la construcción de paz en el país, el acuerdo de paz suscrito con las FARC-EP representa un esfuerzo trascendental hacia la reconciliación nacional. En este contexto, el Estado colombiano se compromete a abordar y remediar las fallas estructurales que dieron origen al conflicto armado interno que dicho acuerdo pretende concluir. Este documento implica un mandato para el fortalecimiento de todas las disposiciones y medidas que garanticen el goce efectivo de los derechos, promoviendo una participación ciudadana activa, resaltando el pluralismo y la multiculturalidad que configuran nuestra identidad como Estado-nación. Todo esto se sustenta en los principios de no estigmatización de individuos, organizaciones, así como en la transformación de todas aquellas disposiciones que contravengan la garantía efectiva de los derechos, con especial énfasis en el derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica.

El Acuerdo de Paz de La Habana hace referencia al derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica, especialmente en el contexto de garantizar derechos y fomentar la participación ciudadana como fortalecimiento de la democracia del país. A continuación, se destacan algunos aspectos clave relacionados con la movilización y protesta pacífica en sus puntos 2.2.2 y 2.2.3 (Poder Legislativo, Colombia, p. 15, 2016).

#### **Punto 2.2.2:**

- **Derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica:** Se reconoce este derecho una como forma legítima de acción política, que son ejercicios los derechos a la reunión, a la libre expresión y a la oposición en una democracia, donde se enfatiza que estas prácticas enriquecen la inclusión política, una sociedad dispuesta al diálogo y a la construcción colectiva de nación.

Este derecho bajo la luz del acuerdo busca canalizar las demandas ciudadanas, ser mecanismo de reivindicación de los derechos humanos por medio de acciones públicas y pacíficas. En adición a lo anterior el acuerdo presenta una perspectiva

donde el goce efectivo de este derecho incentivara una mayor participación social que apuntalada en proceso de democratización de política y social, generaran una transformación estructural hacia cultura política incluyente.

- **Garantías para la Derecho:** Se establecen garantías plenas para la reunión movilización y la protesta pública y pacífica, asegurando que estas actividades se realicen en un marco de respeto a los derechos humanos. Esto incluye la protección de los derechos de los manifestantes y la obligación del Estado de tratar las movilizaciones con respeto y diálogo, sin perjuicio del ejercicio de la autoridad legítima del Estado conforme a los estándares internacionales en materia de protección del derecho a la protesta.
- **Mecanismos de Diálogo:** Se implementarán garantías para asegurar un diálogo efectivo como respuesta estatal a las reuniones, movilizaciones y protestas públicas y pacíficas, mediante la instauración de mecanismos de interlocución y espacios de participación. En los casos que se requiera, se procederá a la búsqueda de acuerdos, garantizando que las movilizaciones y protestas sean gestionadas de manera democrática. Además, se establecerán procedimientos para la supervisión del cumplimiento de dichos acuerdos, con un enfoque prioritario en la toma de decisiones orientadas al bien común.
- **Revisión Normativa:** Se menciona la necesidad de revisar y, si es necesario, modificar las normas que regulan, el derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica para asegurar que estas se realicen de manera efectiva y bajo un enfoque de protección y garantía de los derechos humanos.
- **Fortalecimiento de la Vigilancia:** Se plantea el fortalecimiento de la vigilancia y el control sobre las acciones de las autoridades en el tratamiento de las movilizaciones, garantizando que se actúe de manera proporcional y respetuosa de los derechos de todos los ciudadanos. El Ministerio Público será garante del respeto de las libertades democráticas, cuando sea pertinente o a solicitud de quienes protestan o de quienes se vean afectados o afectadas.

Estos elementos reflejan un compromiso con la construcción de un entorno democrático donde el derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica sean visto como herramientas esenciales para la participación ciudadana y la construcción de una sociedad más justa y equitativa.

### Punto 2.2.3

- **Reconocimiento de la Diversidad:** Este punto enfatiza la importancia de reconocer y respetar la diversidad de opiniones, ideologías de todos los actores sociales en el país. Se busca garantizar

que todos los sectores de la sociedad tengan voz y representación en los procesos políticos.

- **Acceso a Espacios de Participación:** Se establece que se deben garantizar y fortalecer espacios de participación para que los ciudadanos puedan involucrarse activamente en la toma de decisiones. Estos mecanismos permitirán a la ciudadanía expresar sus inquietudes y propuestas, siendo el derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica uno de esos mecanismos de participación.

- **Protección de los Derechos de los Participantes:** Se subraya la necesidad de garantizar la seguridad y protección de toda la ciudadanía que participan en la política. Esto incluye medidas para prevenir la violencia y la persecución en contra de aquellos que ejercen su derecho a la participación política. Esta protección se extiende a los contextos de reunión, manifestación y protesta social pública y pacífica como espacios de goce efectivo de los derechos por conexidad.

- **Mecanismos de Seguimiento y Evaluación:** Se sugiere la creación de mecanismos para monitorear y evaluar la efectividad de las políticas de participación. Esto implica la participación de organizaciones de la sociedad civil y otros actores relevantes para asegurar que las garantías se implementen de manera efectiva.

- **Inclusión de Grupos Vulnerables:** Se hace hincapié en la necesidad de incluir a grupos vulnerables, como mujeres, jóvenes, comunidades étnicas y personas con discapacidad, en los procesos de toma de decisiones. Esto asegura que sus necesidades y perspectivas sean consideradas en la formulación de políticas con enfoque integral. Lo anterior permite colegir que esta inclusión abarca el contexto del goce efectivo del derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica.

- **Compromiso del Estado:** Finalmente, se establece que el Estado tiene la responsabilidad de garantizar estas condiciones y de crear un entorno propicio para la participación política y social. Esto incluye la asignación de recursos y la implementación de políticas públicas que faciliten el goce efectivo de los derechos humanos en un contexto de democracia y paz.

Estos elementos reflejan un compromiso con la construcción de un entorno democrático donde el derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica sean visto como herramientas esenciales para la participación ciudadana y la construcción de una sociedad más justa y equitativa.

## 2) Sentencia 7641 de 2020 Corte suprema de Justicia

La Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia por medio de la STC-7641-2020, se centra en la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos en el marco de las manifestaciones y protestas pacíficas. La acción de tutela fue

interpuesta por un grupo de personas que alegaban que sus derechos a la libre expresión, reunión y manifestación estaban siendo vulnerados por la intervención violenta y arbitraria de la fuerza pública durante las protestas.

La Corte, al abordar el caso, enfatizó la importancia de la protesta pacífica como un ejercicio fundamental de la democracia y la participación ciudadana. También se destacó la necesidad de que el Estado garantice estos derechos, estableciendo límites claros y regulaciones sobre el uso de la fuerza por parte de las autoridades, en consonancia con las recomendaciones de organismos internacionales y la jurisprudencia existente.

La Corte dictó varias órdenes en relación con la protección de los derechos fundamentales durante las manifestaciones y protestas públicas y pacíficas, sobre el uso de la fuerza por parte de las autoridades en estos contextos de las cuales se destacan:

- **Mesa de Trabajo:** Se dispuso la conformación de una mesa de trabajo para reestructurar las directrices relacionadas con el uso de la fuerza por parte de la policía durante las manifestaciones.

- **Protocolo de Acciones:** Se ordenó el desarrollo de un protocolo de acciones preventivas, tanto concomitantes como posteriores, para garantizar el respeto a los derechos humanos durante las protestas.

- **Enfoque de Neutralidad:** Se ordenó a los miembros del gobierno mantener este enfoque cuando se produzcan reuniones, manifestaciones y protestas sociales, públicas y pacíficas, incluso si están dirigidas a cuestionar las políticas propias.

Estas órdenes buscan garantizar el respeto a los derechos de reunión y manifestación pacífica, así como establecer un marco normativo que regule adecuadamente la actuación de las fuerzas del orden en el contexto de las protestas.

De igual manera la Corte ha abordado la relación entre los derechos a la libre expresión, reunión y manifestación, enfatizando su importancia para el fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana. También se menciona que el Estado tiene la responsabilidad de garantizar estos derechos, lo que implica que cualquier regulación o limitación debe ser justificada y proporcional.

Además, se hace referencia a la jurisprudencia que establece que la protección de los derechos fundamentales no se limita exclusivamente a la acción de tutela, sino que existen otros mecanismos judiciales que pueden ser utilizados para garantizar la vigencia de estos derechos, conforme al principio de subsidiariedad (Corte Suprema de Justicia de Colombia, 2020). Esto implica que el desarrollo legislativo en la materia debe contemplar no solo la protección de los derechos, sino también los mecanismos adecuados para su defensa y ejercicio.

### 3. Observación general núm. 37, relativa al derecho de reunión pacífica:

La Observación General Número 37 establece principios y estándares sobre una amplia gama de cuestiones relacionadas con el Derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica y la capacidad de participar en protestas, reuniones y otras concurrencias. La Observación General no cambia automáticamente los marcos legales que rigen las reuniones pacíficas a nivel nacional o local. Sin embargo, puede empoderar a la sociedad civil para promover el pleno respeto y facilitación de este derecho a través de actividades de promoción y sensibilización; de igual manera genera un marco doctrinal por que los estados establezcan marcos normativos garantistas.

La Observación General se estructura en diversas secciones sustantivas que examinan cuestiones fundamentales vinculadas al derecho de reunión pacífica. A continuación, se presentan los puntos más relevantes, que suscriben un marco doctrinal para soportar el presente proyecto de ley estatutaria.

**Definición y Protección:** El Derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica debe proteger la reunión, manifestación o protesta no violenta de personas con fines específicos, principalmente expresivos. Es un derecho individual que se ejerce colectivamente, y está diseñado para permitir a las personas expresarse y transmitir posiciones sobre cuestiones concretas.

**Carácter reivindicatorio de Derechos:** El Derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica es, un valioso instrumento que se puede utilizar y se ha utilizado para reconocer y hacer realidad muchos otros derechos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales.

#### Alcance del Derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica

**Proceso de Determinación:** Se establece que el proceso para determinar si la participación de una persona en una reunión está protegida por el artículo 21 del Pacto consta de dos etapas. Primero, se debe determinar si la conducta de la persona se considera una participación en una “reunión pacífica”. Si es así, el Estado debe respetar y garantizar los derechos de los participantes. En segundo lugar, se debe evaluar si las restricciones impuestas al ejercicio del derecho son legítimas en ese contexto.

**Participación:** La participación en una reunión, manifestación o protesta implica organizar o asistir a un encuentro con la intención de expresarse, intercambiar ideas o afirmar la identidad de un grupo. Las reuniones pueden tener diversos objetivos, incluyendo entretenimiento, culturales, religiosos o comerciales, y siguen estando protegidas bajo el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

**Inclusividad:** Todos tienen el derecho a reunirse, manifestarse o protestar pacíficamente, incluyendo ciudadanos, no ciudadanos, migrantes, solicitantes

de asilo, refugiados y apátridas. Esto subraya la universalidad del derecho.

**Espacios de Reunión:** El Derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica debe aplicarse acciones que ocurren en cualquier lugar, ya sea al aire libre, en interiores, en línea, en espacios públicos o privados. Esto incluye diversas formas de reunión, como manifestaciones, protestas, marchas, o una combinación de estas, su protección no se ve limitada por su carácter estático o si se encuentran en movimiento.

**Protección de los Participantes:** Los Estados tienen la obligación de respetar y garantizar los derechos de los participantes en reuniones pacíficas, y cualquier restricción a este derecho debe ser justificada y cumplir con criterios de legalidad, necesidad y proporcionalidad.

**Protección de Manifestantes Individuales:** Aunque la noción de reunión implica la participación de más de una persona, un único manifestante también goza de protecciones comparables bajo el Pacto, por ejemplo, en virtud del artículo 19. La protección del artículo 21 se extiende también a la participación y organización a distancia de reuniones, como en línea.

#### **La obligación de los Estados respecto al derecho**

**Respeto y Garantía:** Los Estados parte en el Pacto tienen la obligación de “respetar y garantizar” todos los derechos reconocidos, incluido el derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica. Esto implica que deben adoptar medidas legales y de otro tipo para asegurar que este derecho se ejerza efectivamente.

**Deberes Negativos y Positivos:** La obligación de respetar y garantizar el derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica incluye deberes negativos antes durante y después. Los deberes negativos implican que los Estados no deben interferir injustificadamente en las reuniones, manifestaciones o protestas pacíficas, lo que significa que no pueden prohibir, restringir, bloquear, dispersar o perturbar estas acciones sin una justificación válida. Además, no deben sancionar a los participantes u organizadores sin una causa legítima.

**Facilitación de Reuniones:** Los Estados también tienen deberes positivos antes, durante y después para facilitar las reuniones movilizaciones o protestas pacíficas. Esto incluye promover un entorno propicio para el ejercicio del derecho sin discriminación y establecer un marco jurídico e institucional que permita su efectividad. En algunos casos, esto puede requerir que las autoridades tomen medidas específicas, como cerrar calles o garantizar la seguridad.

**Protección contra Abusos:** Los Estados deben proteger a los participantes de posibles abusos por parte de agentes no estatales, como la violencia de otros ciudadanos o contra manifestantes. Esto

implica que deben garantizar la seguridad de los participantes en las reuniones pacíficas.

**Enfoque de Neutralidad:** Hace referencia a la obligación de los Estados de tratar todas las reuniones, movilizaciones y protestas de manera imparcial, sin discriminación en función del contenido o el mensaje que se transmite.

El enfoque de neutralidad también implica que los Estados deben proteger la diversidad de opiniones y permitir que diferentes grupos se reúnan y expresen sus puntos de vista, incluso si estos son impopulares o críticos con el gobierno. Los Estados deben adoptar un enfoque neutral respecto a las contramanifestaciones, permitiendo que estas se realicen siempre que no interrumpan indebidamente las reuniones a las que se oponen. Esto implica que las autoridades deben permitir que las contramanifestaciones sean vistas y oídas por los participantes de la reunión original, sin interferencias.

**No Discriminación:** Los Estados deben asegurarse de que las leyes y su aplicación no resulten en discriminación en el disfrute del derecho de reunión, movilización y protesta pública y pacífica, protegiendo a todos los individuos independientemente de su raza, origen étnico, religión, opinión política, entre otros factores.

**Armonización Jurídica:** Un ordenamiento jurídico y un sistema de adopción de decisiones efectivos y transparentes son fundamentales para el deber de respetar y garantizar el derecho de reunión, movilización y protesta pública o pacífica. El derecho interno debe reconocer el derecho, establecer claramente los deberes y responsabilidades de todos los funcionarios públicos al respecto, estar en conformidad con las normas internacionales pertinentes y ser accesible para la población.

Los Estados deben asegurar la conciencia pública sobre las leyes y los reglamentos pertinentes, incluidos los procedimientos que deben seguir quienes deseen ejercer el derecho, las autoridades responsables, las normas aplicables a esos funcionarios y los recursos disponibles para las presuntas violaciones de los derechos.

**Vigilancia y la rendición de cuentas:** Los Estados parte deben asegurar una supervisión independiente y transparente de todos los órganos que participen en las reuniones pacíficas, en particular mediante el acceso oportuno a recursos efectivos, incluidos los recursos judiciales, o a las instituciones nacionales de derechos humanos, con miras a defender el derecho antes, durante y después de una reunión.

**Corresponsabilidad de otros actores sociales:** Estados tienen la responsabilidad primordial de garantizar el derecho de reunión pacífica, no obstante, otros actores sociales como las empresas también tienen la responsabilidad de respetar los derechos humanos, incluido este derecho. Esto implica que las empresas deben considerar el derecho de reunión, movilización y protesta pública

o pacífica de las comunidades afectadas por sus actividades y de sus empleados.

**Protección Ampliada:** El artículo 21 y sus derechos conexos no solo protegen a los participantes en el momento y el lugar de celebración de la reunión. También abarcan las actividades relacionadas llevadas a cabo por una persona o grupo fuera del contexto inmediato de la reunión, movilización o protesta, pero que son fundamentales para que el ejercicio tenga sentido. Por lo tanto, las obligaciones de los Estados parte se extienden a medidas tales como la movilización de recursos por los participantes o los organizadores, la planificación, la difusión de información sobre un evento próximo, la preparación del evento y el viaje para asistir, a comunicación entre los participantes antes de la reunión, movilización o protesta y durante su celebración, las transmisiones de la acción o desde ella y el viaje de vuelta tras su finalización. Estas actividades pueden, al igual que la participación en la propia acción, estar sujetas a restricciones, pero estas deben ser muy limitadas. Además, nadie debería ser acosado o sufrir otras represalias por su presencia en una reunión, movilización o protesta pacífica o su adhesión a ella.

**Garantía de actividades en ambiente digital:** Muchas de las actividades conexas se realizan en línea o se basan en servicios digitales. El artículo 21 también protege esas actividades. Los Estados parte no deben, por ejemplo, bloquear o dificultar la conexión a Internet en relación con las reuniones pacíficas. Lo mismo se aplica a las interferencias georreferenciadas o específicas de una tecnología en la conectividad o el acceso al contenido. Los Estados deberían velar por que las actividades de los proveedores y los intermediarios de servicios de Internet no restrinjan indebidamente las reuniones o la intimidad de los participantes en ellas. Toda restricción del funcionamiento de los sistemas de difusión de información debe estar en conformidad con las pruebas de las restricciones de la libertad de expresión.

**Formación y capacitación transversal:** Si bien todos los órganos del Estado tienen la obligación de respetar y garantizar el derecho de reunión pacífica, las decisiones al respecto se adoptan a menudo a nivel local. Por lo tanto, los Estados deben ofrecer una capacitación y recursos adecuados a los funcionarios que participen en esas decisiones en todos los niveles de gobierno.

### **Restricciones al Derecho a la reunión, movilización y protesta pacífica y pública**

**Legalidad de la limitación:** Para limitar el derecho de reunión pacífica, las autoridades deben demostrar que las restricciones son legales, necesarias y proporcionales para lograr uno de los motivos permisibles establecidos en el artículo 21: los intereses de la seguridad nacional o la seguridad pública, el orden público, la protección de la salud o la moral públicas, o la protección de los derechos y libertades de los demás.

Las autoridades deben aplicar primero las limitaciones menos intrusivas a las reuniones, movilizaciones y protestas. La prohibición de reuniones, movilización y protestas específicas debería ser el último recurso. Las restricciones generales sobre estas acciones son presuntamente desproporcionadas e inadmisibles.

**Las restricciones basadas en la “seguridad nacional”:** No pueden ser utilizados para justificar restricciones al derecho de reunión pacífica si el deterioro de la seguridad nacional es resultado de la represión de los derechos humanos. Esto implica que las autoridades no pueden invocar la seguridad nacional como justificación para limitar el derecho de reunión cuando la causa subyacente de la inseguridad es la violación de derechos fundamentales. Esta disposición busca proteger el ejercicio de los derechos humanos y evitar que se utilicen como excusa para la represión.

**Las restricciones basadas en la “seguridad pública”:** Solo son aceptables cuando se puede demostrar que la reunión en cuestión presenta un riesgo real y significativo para la vida o la seguridad de las personas, o un riesgo similar de daños graves a la propiedad. Esto significa que las autoridades deben proporcionar evidencia concreta de que la reunión podría causar tales riesgos antes de imponer restricciones.

Este enfoque asegura que las limitaciones al derecho de reunión pacífica sean justificadas y no se utilicen de manera arbitraria o excesiva.

**Las restricciones basadas en el “orden público”:** Se entiende como el marco de principios y normas que garantizan la cohesión y el funcionamiento de una sociedad. Este concepto no debe ser utilizado como una justificación para imponer restricciones excesivas al derecho de reunión pacífica. En una sociedad democrática, el derecho de reunión es fundamental para la participación ciudadana y la expresión de diversas opiniones y demandas.

El “orden público” debe ser interpretado de manera que respete y promueva los derechos fundamentales, y no como una herramienta para restringir la libertad de reunión. Las autoridades deben ser responsables y transparentes en la aplicación de cualquier restricción, asegurando que estas sean necesarias y proporcionadas.

**Las restricciones basadas en la “moral”:** Deben ser consideradas con extrema cautela y solo en circunstancias excepcionales. Esto se debe a que la noción de “moral” puede variar significativamente entre diferentes culturas, tradiciones y contextos sociales. Por lo tanto, utilizar la moralidad como justificación para restringir el derecho de reunión puede llevar a la discriminación y a la represión de expresiones legítimas de diversidad.

Es fundamental que cualquier restricción en este sentido no se base únicamente en concepciones de moralidad que provengan de una única tradición social, filosófica o religiosa. En una sociedad pluralista, es esencial reconocer y respetar la

diversidad de creencias y valores. Las restricciones deben ser evaluadas en el marco de la universalidad de los derechos humanos, lo que implica que deben ser aplicadas de manera equitativa y no discriminatoria.

**Carácter de Neutralidad en la Restricción:** Las restricciones sobre las reuniones, movilizaciones y protestas públicas y pacíficas generalmente no deben basarse en su mensaje. No deben utilizarse para reprimir la oposición política, los desafíos a la autoridad o los llamados a cambios democráticos de gobierno. No se puede restringir una reunión solo porque provoque una reacción hostil del público.

**Enfoque de idoneidad:** Se establece que las reuniones, movilizaciones y protestas deben poder llevarse a cabo de manera que sean visibles y audibles para su público objetivo, o en lugares que sean significativos para el propósito de la acción. Esto es fundamental para garantizar que el mensaje sea efectivamente comunicado y que los participantes puedan expresar sus opiniones de manera efectiva.

Las restricciones a las reuniones pacíficas basadas en la “seguridad pública” solo son aceptables cuando se puede demostrar que la reunión en cuestión presenta un riesgo real y significativo para la vida o la seguridad de las personas, o un riesgo similar de daños graves a la propiedad. Esto significa que las autoridades deben proporcionar evidencia concreta de que la reunión podría causar tales riesgos antes de imponer restricciones.

**Regímenes de Notificación:** La necesidad de solicitar permiso para organizar una reunión, movilización o protesta pública y pacífica puede ser vista como un obstáculo que contradice la naturaleza fundamental de este derecho. La reunión, movilización o protesta pacífica es un derecho básico que debería ser garantizado sin la necesidad de autorización previa por parte de las autoridades.

Los sistemas de notificación deben ser útiles para que las autoridades se preparen y faciliten el desarrollo de las reuniones, movilizaciones o protestas, pero deben ser implementados de manera que no se conviertan en una carga excesiva para los organizadores. Esto implica que los procedimientos de notificación deben ser claros, accesibles y no excesivamente burocráticos, asegurando que las exigencias sean proporcionales a la naturaleza y el tamaño de la reunión.

Además, es crucial que la falta de notificación no se utilice como justificación para considerar una reunión como ilegal. La criminalización de la participación en reuniones, movilizaciones o protestas públicas y pacíficas, basándose únicamente en la falta de notificación, es una violación de los derechos humanos. Las autoridades tienen la responsabilidad de facilitar el ejercicio del derecho de la acción, incluso si no se ha seguido el procedimiento de notificación. Esto incluye proteger a los participantes y garantizar que puedan llevar a cabo su goce efectivo a su derecho sin temor a represalias o sanciones.

**Deberes y Poderes de las Autoridades de aplicación de la ley:** Las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley tienen la responsabilidad primordial de facilitar el ejercicio del derecho.

Esto implica que su enfoque debe ser proactivo y orientado a garantizar que las acciones se desarrollen de manera segura y ordenada, en lugar de adoptar una postura restrictiva que limite este derecho fundamental.

Facilitar las reuniones, movilizaciones o protestas públicas y pacíficas incluye varias acciones, como proporcionar el apoyo logístico necesario, garantizar la seguridad de los participantes y proteger su derecho a expresarse libremente. Las autoridades deben estar capacitadas para manejar situaciones potencialmente conflictivas de manera que se respete el derecho de reunión, evitando el uso excesivo de la fuerza o la represión de las reuniones o protestas públicas y pacíficas.

Además, es importante que las autoridades actúen con imparcialidad y neutralidad, permitiendo que todas las voces sean escuchadas, independientemente de su contenido. Esto significa que deben estar dispuestas a permitir contramanifestaciones y a garantizar que estas se realicen sin interferencias indebidas, siempre que no pongan en riesgo la seguridad pública.

**Capacidad e idoneidad del personal:** Solo debe desplegarse personal capacitado en la vigilancia de reuniones para garantizar el derecho. Este personal debe estar debidamente entrenado en normas de derechos humanos, estándares internacionales sobre uso de la fuerza, género, enfoque diferencial y en la gestión de situaciones de reunión, movilización o protesta, lo que les permite actuar de manera adecuada y respetuosa con los derechos de los participantes.

El uso de personal militar para vigilar reuniones pacíficas no es recomendable, ya que su formación y enfoque pueden no ser adecuados para manejar situaciones que requieren un enfoque más sensible y orientado a los derechos humanos. La presencia de militares puede generar un ambiente de tensión y miedo, lo que podría disuadir a las personas de participar en reuniones, movilizaciones o protestas públicas y pacíficas y afectar negativamente el ejercicio de este derecho.

En situaciones excepcionales, si se considera necesario el apoyo militar, este debe ser temporal y estar sujeto a estrictas regulaciones y capacitación en derechos humanos. Sin embargo, la preferencia debe ser siempre por el uso de personal civil capacitado que pueda garantizar la seguridad y el orden sin comprometer el derecho.

**Vigilancia de reuniones, movilizaciones o protestas:** Las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley tienen la obligación de adoptar un enfoque que priorice la desescalada y la prevención de la violencia. Esto implica que deben trabajar activamente para apaciguar situaciones tensas y resolver conflictos de manera pacífica, utilizando

el diálogo y la comunicación como herramientas principales.

Cuando se considera que el uso de la fuerza es absolutamente necesario, es fundamental que los funcionarios agoten primero todas las opciones no violentas. Esto incluye intentar resolver la situación a través de la mediación, la negociación y la advertencia a los participantes sobre la necesidad de mantener el orden. Solo después de haber intentado estas medidas y si la situación sigue siendo incontrolable, se puede recurrir al uso de la fuerza.

Además, cualquier uso de la fuerza debe ser proporcional y limitado a lo estrictamente necesario para lograr los objetivos legítimos de la aplicación de la ley. Esto significa que no se debe utilizar más fuerza de la necesaria y que se deben considerar alternativas menos coercitivas siempre que sea posible. La aplicación de estos principios es esencial para garantizar que se respeten los derechos humanos y se minimicen los riesgos de lesiones tanto para los participantes como para los agentes del orden.

**Dispersión de reuniones, movilizaciones o protestas:** Debe ser considerada como una medida excepcional y solo debe llevarse a cabo en circunstancias muy específicas. Según las normas internacionales, una reunión, movilización o protesta solo puede ser dispersada si ha dejado de ser pacífica o si hay evidencia clara de una amenaza inminente de violencia grave que no puede ser manejada mediante otras medidas menos intrusivas, como las detenciones selectivas de individuos que estén causando problemas.

Además, cuando se toma la decisión de dispersar una reunión, movilización o protesta, las autoridades deben esforzarse por evitar el uso de la fuerza. Si el uso de la fuerza resulta absolutamente necesario, debe ser limitado a lo mínimo necesario para lograr los objetivos legítimos de la aplicación de la ley. Esto implica que cualquier acción debe ser proporcional a la situación y que se deben considerar todas las alternativas antes de recurrir a la fuerza.

El uso de la fuerza debe ser cuidadosamente regulado y documentado, y las autoridades deben estar preparadas para rendir cuentas por cualquier acción que tomen. La dispersión de reuniones, movilizaciones o protestas debe ser una última opción, y siempre se debe priorizar el respeto a los derechos humanos y la protección de la integridad de los participantes.

**El uso de armas menos letales:** Debe ser considerado como un último recurso en el contexto del acompañamiento de reuniones pacíficas, movilizaciones o protestas. Estas armas deben ser utilizadas únicamente después de que se haya dado una advertencia clara a los participantes y se les haya proporcionado la oportunidad de dispersarse. Esto es fundamental para garantizar que se respeten los derechos de los ciudadanos y se minimicen los riesgos de lesiones.

Además, el uso de armas de fuego en el contexto de la vigilancia de reuniones es inaceptable. Las

armas de fuego no deben ser utilizadas para vigilar reuniones, movilizaciones o protestas pacíficas y nunca deben ser empleadas para dispersar a los participantes. El uso de armas de fuego puede resultar en consecuencias graves y fatales, y su uso debe estar estrictamente limitado a situaciones en las que haya una amenaza inminente de muerte o lesiones graves, y solo contra individuos específicos que representen esa amenaza.

La regulación del uso de la fuerza y de las armas en el contexto de las reuniones es esencial para proteger el derecho de reunión pacífica y garantizar que las autoridades actúen de manera responsable y respetuosa con los derechos humanos.

**Recepción e investigación de denuncias:** Cuando hay denuncias de que los agentes encargados de hacer cumplir la ley han estado involucrados en el uso ilegal de la fuerza u otras violaciones de derechos humanos en el contexto de reuniones, movilizaciones o protestas es fundamental que los Estados lleven a cabo investigaciones efectivas, imparciales y oportunas. Esta obligación es crucial para garantizar la rendición de cuentas y la justicia, así como para prevenir futuras violaciones.

Las investigaciones deben ser exhaustivas y deben abordar todas las alegaciones de mala conducta, asegurando que se recojan pruebas adecuadas y se escuchen a todas las partes involucradas. Además, es importante que las víctimas de tales violaciones tengan acceso a recursos efectivos y a mecanismos de denuncia que les permitan buscar justicia.

La falta de una respuesta adecuada a estas denuncias puede contribuir a un clima de impunidad y desconfianza en las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley, lo que a su vez puede socavar los derechos humanos. Por lo tanto, los Estados tienen la responsabilidad de establecer procedimientos claros y efectivos para investigar y sancionar cualquier uso indebido de la fuerza por parte de sus agentes.

**Reuniones en los estados de emergencia y los conflictos armados**

La Observación General Número 37, establece que, aunque el derecho de reunión, movilización o protesta pública y pacífica no es considerado un derecho inderogable, los Estados parte deben ser cautelosos al restringir este derecho. Específicamente, se menciona que:

**Justificación de las restricciones:** Los Estados no deben suspender el derecho de reunión, movilización o protesta pacífica si pueden lograr sus objetivos mediante restricciones que se apliquen de acuerdo con el artículo 21 del Pacto. Si se decide suspender el derecho, debe haber una justificación clara que demuestre que la situación representa una amenaza para la vida de la nación y que las medidas adoptadas son estrictamente necesarias.

**Protección de los civiles:** Durante un conflicto armado, el uso de la fuerza en reuniones, movilizaciones o protestas pacíficas debe seguir las normas de aplicación de la ley y el derecho internacional humanitario. Los civiles que participan

en estas acciones están protegidos de ataques letales, a menos que participen directamente en hostilidades.

**Principios de uso de la fuerza:** Cualquier uso de la fuerza debe adherirse a los principios de distinción, precaución, proporcionalidad, necesidad militar y humanidad. La seguridad y protección de los participantes deben ser consideraciones primordiales.

**Responsabilidad del Estado:** Los Estados tienen la responsabilidad de garantizar que las reuniones, movilizaciones o protestas pacíficas se realicen de manera segura, incluso en situaciones de emergencia o conflicto, y deben actuar de manera que se respeten los derechos humanos de todos los involucrados.

Estos puntos subrayan la importancia de equilibrar la seguridad pública con el respeto a los derechos humanos, incluso en situaciones de crisis.

### **La relación del artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) con otras disposiciones del Pacto y otros regímenes jurídicos**

Esta relación es fundamental para entender el contexto y la protección del derecho de reunión pacífica. A continuación, se destacan algunos puntos clave sobre esta relación:

**1. Interdependencia de derechos:** El artículo 21, que protege el derecho de reunión pacífica, está interrelacionado con otros derechos humanos, como la libertad de expresión (artículo 19) y la libertad de asociación (artículo 22). La protección efectiva del derecho de reunión depende de la garantía de estos otros derechos, ya que las reuniones a menudo implican la expresión de ideas y la asociación de personas con intereses comunes (Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2020).

**2. Uso de la fuerza:** La Observación General también menciona que el uso de fuerza innecesaria o desproporcionada por parte de funcionarios del Estado durante reuniones puede constituir una violación de otros artículos del Pacto, como el artículo 6 (derecho a la vida), el artículo 7 (prohibición de tortura y tratos crueles) y el artículo 9 (derecho a la libertad y seguridad personal). Esto subraya la necesidad de que las autoridades actúen con moderación y respeto a los derechos humanos durante la gestión de reuniones.

**3. Derecho internacional humanitario:** En situaciones de conflicto armado, el derecho de reunión pacífica también debe ser considerado en el contexto del derecho internacional humanitario, que protege a los civiles y establece normas sobre el uso de la fuerza. Los Estados deben garantizar que las reuniones pacíficas se realicen de manera segura, incluso en situaciones de conflicto, y que se respeten los derechos de los participantes.

**4. Normas de derechos humanos:** La relación del artículo 21 con otros regímenes jurídicos, como las convenciones regionales de derechos humanos (por ejemplo, la Convención Americana sobre

Derechos Humanos), refuerza la importancia de la protección del derecho de reunión. Estas normas complementarias pueden ofrecer un marco adicional para la protección y promoción de este derecho.

En resumen, el artículo 21 no opera de manera aislada, sino que está intrínsecamente vinculado a otros derechos y normas que forman parte del marco de derechos humanos, lo que resalta la necesidad de un enfoque integral para la protección de los derechos de reunión pacífica.

### **V. IMPACTO FISCAL**

Es preciso recordar que el Congreso de la República tiene la posibilidad de incluir en el trámite legislativo órdenes o disposiciones que impliquen ciertos costos o gastos, sin que ello signifique adición o modificación del Presupuesto General de la Nación. Ello bajo el entendido de que está en cabeza del Gobierno decidir si se incluyen o no en el presupuesto anual las apropiaciones requeridas para materializar el deseo del legislativo. La Corte Constitucional lo expresó en Sentencia C-508 de 2008, en los siguientes términos:

*“El Congreso tiene la facultad de promover motu proprio proyectos de ley que decreten gastos, sin que ello implique adicionar o modificar el presupuesto, por cuanto esas leyes solamente constituyen el título para que luego el Gobierno decida si incluye o no las apropiaciones respectivas en el proyecto de ley anual de presupuesto que se somete a consideración del Congreso. Lo que no puede es consagrar un mandato para la inclusión de un gasto, es decir, establecer una orden de imperativo cumplimiento. Por su parte, está vedado al Gobierno hacer gastos que no hayan sido decretados por el Congreso e incluidos previamente en una ley. En otras palabras, el Congreso tiene la facultad de decretar gastos públicos, pero su incorporación en el presupuesto queda sujeta a una suerte de voluntad del Gobierno, en la medida en que tiene la facultad de proponer o no su inclusión en la ley”.*

En atención a lo dispuesto en la ley 819 de 2003 conforme a la cual en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo debe hacerse explícito el impacto fiscal del mismo, se debe indicar que el presente proyecto no genera impacto fiscal, al no ordenar gasto público. La estructuración del sistema no implica la creación de nuevas entidades, sino que a partir de las ya existentes, mejora la articulación y coordinación entre estas.

### **VI. CIRCUNSTANCIAS O EVENTOS QUE PODRÍAN GENERAR CONFLICTOS DE INTERÉS**

De conformidad con lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, estableciendo la obligación del ponente del proyecto de presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto; frente a los presentes proyectos

acumulados, se considera que no genera conflictos de interés, dado que se trata de una norma de carácter general que no otorga beneficios particulares de ningún tipo.

No obstante, se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales y manifestarlas previamente a la votación.

## VI. CONCLUSIONES

El análisis realizado nos permite concluir, que la situación política de Colombia en materia de derechos humanos es desfavorable en lo que respecta al derecho fundamental a la protesta social y la manifestación pública, la implementación de los acuerdos de la Habana sigue inconclusa, en especial a lo referente al punto 2.2.2 de garantías de participación, al día se adelantan conversaciones con el ELN, donde uno de los puntos de discusión también es el reconocimiento de este derecho y la deuda histórica en la que las cortes y los tribunales han solicitado se implementen para el ejercicio de este derecho garantías en el ordenamiento jurídico colombiano sigue pendiente, hace que se considere pertinente y necesario construir una herramienta normativa que garantice y proteja el derecho fundamental a la protesta social y la manifestación pública en Colombia.

## VII. REFERENCIAS

• CINEP. (2009). La Protesta social 2002-2008 En cuestión de las políticas de Uribe Vélez. Bogotá: CINEP.

• CINEP. (2014). Luchas sociales en Colombia 2013 (Informe Especial). Bogotá: CINEP. Obtenido de [http://comosoc.org/IMG/pdf/informe\\_especial\\_cinep\\_protestas\\_2013.pdf](http://comosoc.org/IMG/pdf/informe_especial_cinep_protestas_2013.pdf)

• Cruz, E. (2014). El ascenso de la movilización social en Colombia (2010-2014) (Vol. 6). Bogotá: Dipartimento di Lingue, Letterature e Culture Moderne, Università di Bologna.

• Defensoría del Pueblo. (2013). Vigésimo primer Informe Administrativo y Financiero del Defensor del Pueblo al Congreso de la República. Obtenido de <http://www.defensoria.gov.co/es/public/contenido/2211/Informes-al-congreso.htm>.

• Erazo, K. (8 de septiembre de 2023). Pares. com. Obtenido de <https://www.pares.com.co/post/9s-se-cumplen-tres-a%C3%B1os-de-lamasacre-de-bogot%C3%A1#:~:text=Fotos%20tomadas%20de%3A,estallaron%20en%20septiembre%20de%202020>.

• Forero, L. E. (2020). Reglamentación de las Armas menos letales: Una necesidad. Bogotá D.C. Obtenido de <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/37248/RODRIGUEZ%20FORERO%20LUIS%20ENRIQUE2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y#:~:text=Resoluci%C3%B3n%2000448%20de%202015%20>

[Direcci%C3%B3n, a%20las%20armas%20menos%20letales.](https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/37248/RODRIGUEZ%20FORERO%20LUIS%20ENRIQUE2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y#:~:text=Resoluci%C3%B3n%2000448%20de%202015%20)

• Ministerio de la Defensa Nacional. (06 de 9 de 2021). Garantías a la Manifestación Pacífica y Control de Acciones Violentas. 16-23. Bogotá. Obtenido de [https://www.policia.gov.co/sites/default/files/informe\\_sector\\_defensa\\_-\\_garantias\\_a\\_la\\_manifestacion\\_pacifica\\_y\\_control\\_de\\_acciones\\_violentas\\_-\\_28\\_de\\_abril\\_a\\_4\\_de\\_junio\\_de\\_2021\\_20210609\\_vf.pdf](https://www.policia.gov.co/sites/default/files/informe_sector_defensa_-_garantias_a_la_manifestacion_pacifica_y_control_de_acciones_violentas_-_28_de_abril_a_4_de_junio_de_2021_20210609_vf.pdf)

• MOVICE. (2013). Brutalidad policial y legal para frenar la movilización social en Colombia. Obtenido de [http://www.movimientodevictimas.org/versionantigua/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=3555](http://www.movimientodevictimas.org/versionantigua/index.php?option=com_k2&view=item&id=3555):

[brutalidad-policial-y-legal-para-frenar-la-movilizacion-social-en-colombia&Itemid=337.](http://www.movimientodevictimas.org/versionantigua/index.php?option=com_k2&view=item&id=3555)

• Muñoz, Y. O. (2010). El Escuadrón móvil antidisturbios y la Protección de los Derechos Humanos. Obtenido de [https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/5284/OrozcoMunozYa\\_hajaira2010.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/5284/OrozcoMunozYa_hajaira2010.pdf?sequence=2&isAllowed=y)

• Nacional, M. d. (2017). Resolución No. 03002. Obtenido de [https://www.policia.gov.co/sites/default/files/resolucion\\_03002\\_1.pdf](https://www.policia.gov.co/sites/default/files/resolucion_03002_1.pdf)

• Neira, M. A. (2003). 25 años de luchas sociales en Colombia 1975-2000. Bogotá: Cinep.

• Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. (2016). Intervención en Audiencia Pública Proyecto de Ley. Obtenido de [https://www.colectivodeabogados.org/IMG/pdf/intervencion\\_comision\\_primera\\_-](https://www.colectivodeabogados.org/IMG/pdf/intervencion_comision_primera_-)

• SC, 024 (Corte Constitucional 1994). Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-024-94.htm>

• Sentencia, T456 (Corte Constitucional 1992). Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-456-92.htm>

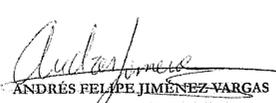
• Sentencia, C-223 (2017). Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-223-17.htm>

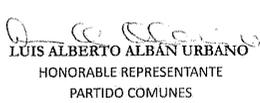
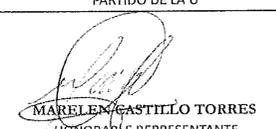
## V. PLIEGO DE MODIFICACIONES

No se proponen modificaciones al articulado del Proyecto de Ley Estatutaria inicialmente radicado.

## VI. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presento ponencia positiva y, en consecuencia, solicito a los Honorables Representantes que integran la Comisión Primera de esta Cámara, dar Primer Debate al Proyecto de Ley Estatutaria número 166 de 2024 Cámara, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1189 de 2024, *por medio de la cual se reglamenta, garantiza y protege el derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica y se dictan otras disposiciones*”, conforme al texto propuesto. De los Honorables Congresistas,

 ANDRÉS FELIPE JIMÉNEZ VARGAS HONORABLE REPRESENTANTE PARTIDO CONSERVADOR	 EDUARD GIOVANNY SARMIENTO HIDALGO HONORABLE REPRESENTANTE POLO DEMOCRÁTICO ALTERNATIVO
 PIEDAD CORREAL RUBIANO HONORABLE REPRESENTANTE PARTIDO LIBERAL	 ORLANDO CASTILLO ADVÍNCULA HONORABLE REPRESENTANTE CURUL ESPECIAL PARA LA PAZ

JOSÉ JAIME USCATEGUI PASTRANA HONORABLE REPRESENTANTE PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO	 LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO HONORABLE REPRESENTANTE PARTIDO COMUNES
 JORGE ELIECER TAMAYO MARULANDA HONORABLE REPRESENTANTE PARTIDO DE LA U	 JUAN SEBASTIÁN GÓMEZ GONZÁLEZ HONORABLE REPRESENTANTE PARTIDO NUEVO LIBERALISMO
 MARELEN CASTILLO TORRES HONORABLE REPRESENTANTE LIGA DE GOBERNANTES ANTICORRUPCIÓN	

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 166 DE 2024**

*por medio de la cual se reglamenta, garantiza y protege el derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica y se dictan otras disposiciones.*

**El Congreso de la República de Colombia  
 DECRETA:  
 TÍTULO I  
 GENERALIDADES  
 CAPÍTULO ÚNICO**

**Objeto, principios y definiciones**

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto regular, garantizar y proteger el derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica en el marco del artículo 37 de la Constitución Política, los estándares y obligaciones internacionales que rigen la materia y que hacen parte del bloque de constitucionalidad y dictar otras disposiciones.

**Artículo 2º. Naturaleza y contenido del derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica.** El derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica permite a las personas expresarse individual y colectivamente y participar en la configuración de la sociedad. Este derecho permite a las personas presentar ideas y metas a las que aspirar en la esfera pública y determinar el grado de apoyo u oposición a esas ideas y objetivos. Este derecho también es

un valioso instrumento para hacer realidad otros derechos, incluidos, los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, así como los derechos civiles y políticos. También tiene como función democrática llamar la atención de las autoridades y funcionarios y de la opinión pública sobre una problemática específica, así como lograr la rendición de cuentas por parte de autoridades y funcionarios estatales o particulares. Es una forma de participación democrática que emana de derechos fundamentales, como las libertades de expresión, de conciencia, de reunión y asociación, los derechos a la participación en asuntos públicos, entre otros. El derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica protege las reuniones pacíficas en el territorio nacional: al aire libre, en el interior y en línea; en espacios públicos y privados; o una combinación de las anteriores. Esas reuniones pueden ser dinámicas o estáticas y adoptar muchas formas, incluidas las manifestaciones, las protestas, las reuniones propiamente dichas, las procesiones, los mítines, los plantones y las vigilias siempre que sean pacíficas.

Todas las personas sin ningún tipo de distinción por motivos de raza, pertenencia étnica, origen nacional, familiar, lengua, idioma, religión, opinión política o filosófica, incluida la afiliación a un partido o movimiento político, edad, orientaciones sexuales y expresiones de género diversas, aspecto físico, discapacidad, estatus social y económico, o cualquier otra característica, podrán ejercer el derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica. Las autoridades deberán permitir y asegurar el goce efectivo del derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica, por medio de la adopción de medidas para proteger a las personas que lo ejerzan, priorizando el diálogo y la mediación en todo momento para la resolución de conflictos y otras medidas preventivas, previo al uso de la fuerza.

Su ejercicio implica el ejercicio efectivo de la seguridad física y personal.

El ejercicio del derecho a la reunión, manifestación y protesta social pública y pacífica deberá armonizarse con los derechos de los demás habitantes.

Los derechos a la salud, la vida de las personas y la educación básica y media tendrán que ser respetados por los manifestantes y garantizados por el Estado.

**Artículo 3º. Ámbito de aplicación.** La presente ley se aplica a las reuniones, manifestaciones y protestas sociales, públicas y pacíficas que tengan lugar en el territorio nacional.

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

**Organización social:** Toda forma de asociación u organización autónoma de la población para el conocimiento y ejercicio de derechos, en defensa de intereses y objetivos colectivos con el propósito de incidir en decisiones públicas y en la construcción

de bienes públicos. Puede ser formal o, de hecho, y se expresa de manera singular o como resultado de una articulación con otras organizaciones, democráticas y de funcionamiento regular según sus normas internas.

**Movimiento social:** Formas permanentes, orgánicas y dinámicas de interacción social, política y colectiva, no necesariamente institucionales, que simbolizan y expresan repertorios de movilización, valores y concepciones de sociedad y ponen en escenarios públicos reclamos y demandas particulares o globales, que garanticen soluciones estables e incluyentes. Los movimientos sociales se caracterizan por, al menos, tres (3) aspectos: i) tienen una estructura definida, ii) cuentan con repertorios específicos para la acción, y iii) construyen demandas y propuestas integrales para la transformación de realidades.

**Convivencia ciudadana:** Categoría jurídica del orden público que consiste en la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, de estas con las autoridades, con los bienes y con el ambiente, en el marco del ordenamiento jurídico.

**Uso de la fuerza:** Es el medio material, legal, necesario, proporcional, racional, empleado por el personal uniformado de la Policía Nacional, como último recurso físico para proteger la vida e integridad física de las personas, el orden público, la convivencia ciudadana y la salubridad pública, bajo los principios de necesidad, proporcionalidad, racionalidad, legalidad, transparencia, rendición de cuentas y no discriminación.

**Orden Público:** Es un asunto de interés general que se define como la reunión de los valores necesarios para que sean posibles la convivencia social y la vigencia de los derechos constitucionales, al amparo del principio de dignidad humana: la seguridad pública, la tranquilidad pública y la sanidad ambiental.

**Víctima:** Para efectos de esta ley se consideran víctimas, aquellas personas participantes o no, que hayan sufrido un daño en el marco de la reunión, manifestación y protesta social pública y pacífica o, como consecuencia de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, omisión o negligencia al deber de garantía en la protección a la vida e integridad, así como extralimitación de funciones por parte de servidores públicos. También se consideran víctimas el cónyuge o compañero permanente y los familiares dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil de quien sufrió el daño o los integrantes de las comunidades, organizaciones y movimientos sociales a los que pertenece o pertenecía. La condición de víctima se adquiere con independencia de que se individualice, aprehenda, procese o condene al autor del daño, y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima.

**Acto de violencia:** Es la acción a través de la cual un individuo o conjunto de individuos usan intencionalmente la fuerza física contra sí mismos,

contra otra persona, contra un grupo o contra una comunidad, que tiene como consecuencia real o con a estos altos grados de probabilidad, daños graves, ciertos y verificables.

Las alteraciones o molestias que no constituyan delitos o comportamientos contrarios a la convivencia, que se generen como consecuencia de la protesta social y la manifestación pública, no se consideran actos de violencia física.

**Acto de violencia institucional:** Es la acción arbitraria que ejercen los servidores y funcionarios públicos, en extralimitación de sus funciones, así como la omisión en el ejercicio de estas, que pueden ocasionar daños físicos, psicológicos y psicosociales sobre quienes ejercen su derecho a la protesta social y la manifestación pública.

También se considera acto de violencia institucional los intentos de disolver la reunión, manifestación, y protesta social, pública y pacífica incumpliendo los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, diferenciación y no estigmatización. Las agresiones hacia sujetos de especial protección constitucional se consideran actos de violencia institucional agravado. Ningún acto de violencia institucional podrá ser considerado acto de servicio.

#### **Artículo 5a. Principios.**

**1. Dignidad humana.** La dignidad humana se refiere al respeto y protección a todas las personas sin distinción. Esto implica reconocer y salvaguardar los siguientes aspectos: Garantizar el buen vivir, de acuerdo con lo que cada quien desea y valora y sin ser sometido a humillaciones. En ese sentido, en el marco del ejercicio del derecho fundamental a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica, se garantizará la integridad física, psicológica, psicosocial y moral de quienes hagan parte de ella y de quienes no participen.

**2. No estigmatización.** Con el objeto de brindar plenas garantías a las personas que ejercen su derecho fundamental a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica, ningún servidor, funcionario o autoridad pública podrá ejercer, fomentar, ni tolerar actos de estigmatización o divulgar mensajes engañosos fundados en prejuicios o criterios discriminatorios como la pertenencia étnico-racial, orientación sexual, identidad o expresión de género, la nacionalidad, entre otros; ni generar y replicar mensajes de odio o discriminación contra las personas organizadoras o participantes de las manifestaciones. Asimismo, deberán abstenerse de hacer señalamientos falsos o infundados sobre la relación de los manifestantes con grupos armados, o deslegitimar por una causa distinta a las contempladas en esta ley como ilícitas para el ejercicio del derecho fundamental a la reunión, manifestación y protesta social pública y pacífica.

**3. Principio de absoluta necesidad en el uso de la fuerza.** Las autoridades de policía en manifestaciones públicas aplicarán los medios consagrados en la ley indispensables e idóneos

para la efectiva protección y garantía de los derechos fundamentales, el restablecimiento y el mantenimiento de la convivencia con el fin de prevenir el escalamiento de los conflictos sociales, de quienes se encuentran en riesgo determinable y solo cuando la aplicación de otros medios existentes resulten ineficaces e inoportunos para la debida garantía del ejercicio de los derechos, en el marco de la manifestación pública.

**4. Principio de coordinación.** Las autoridades administrativas y de policía, las organizaciones de la sociedad civil y las comisiones de verificación actuarán de manera armónica y coordinada con el propósito de garantizar el ejercicio y desarrollo de las reunión, manifestación y protesta social pública y pacífica, en sus etapas previas, concomitantes y posteriores, así como en las situaciones que haya a lugar el uso de la fuerza.

**5. Principio de diálogo.** El diálogo es la mayor expresión democrática para el manejo de los disensos, y es una premisa básica y preferente para la escucha de todos los sectores, en especial, aquellos que han sido más afectados por la discriminación y segregación histórica, social y estructural en el país.

**6. Principio de diferenciación.** La actuación de la Policía Nacional diferenciará entre quienes ejercen de manera pacífica y activa su derecho a la reunión, manifestación y protesta social pública y pacífica, y de quienes ejecuten actos de violencia, que pongan en grave peligro derechos fundamentales o cometan conductas punibles. Esta diferenciación guiará la actuación policial y el excepcional uso de la fuerza, que deberá focalizarse y ejercerse exclusivamente contra estos últimos, y buscar la protección de todas las personas.

**7. Principio de finalidad legítima en el uso de la fuerza.** Las actividades de policía deben estar dirigidas exclusivamente a la contención de actos de violencia y/o al restablecimiento del orden público cuando el mismo sufra una grave alteración. Únicamente será legítimo el uso de la fuerza, cuando se desempeñe en aplicación del marco regulatorio existente que contemple la forma de actuación para cada situación y por aquel caracterizado por la excepcionalidad.

**8. Principio de focalización.** En el marco de la reunión, manifestación y protesta social pública y pacífica, las autoridades deberán identificar e individualizar a aquellos ciudadanos que realicen actos de violencia y pongan en peligro la vida e integridad de los manifestantes y de quienes no participan en la manifestación pública y pacífica. Una vez identificados, la autoridad deberá controlar los focos de violencia, interviniendo exclusivamente en estos actos, de manera tal que se garantice la continuidad del ejercicio del derecho fundamental a la reunión, manifestación y protesta social pública y pacífica.

**9. Principio de igualdad y no discriminación.** El precepto de no discriminación, hace referencia a toda prohibición de distinción, exclusión, restricción

o preferencia basada en prejuicios, estigmatizaciones y estereotipos por motivos de sexo, raza, pertenencia étnica, origen nacional, familiar, lengua, idioma, religión, opinión política y filosófica incluida la afiliación a un partido o movimiento político, edad, orientación sexual, identidad de género, aspecto físico, o cualquier otra condición o situación, que tenga por objeto o resultado impedir, anular el reconocimiento o el ejercicio de la reunión, manifestación y protesta social pública y pacífica.

**10. Principio de legalidad.** La intervención de las autoridades se realizará con fundamento en los procedimientos y medios reconocidos en la Constitución, la ley y los reglamentos. En caso de presentarse contradicción entre las citadas disposiciones, primará la norma de superior jerarquía que propenda por la protección de los derechos humanos.

**11. Principio de precaución.** Exige que, cuando se planifique, prepare y realice una operación en el contexto de una reunión, manifestación y protesta social pública y pacífica, se adopten todas las medidas posibles para evitar el empleo de la fuerza o, en el caso de que este sea inevitable, minimizar sus efectos adversos.

**12. Principio de prevención.** Previamente a una reunión, manifestación y protesta social pública y pacífica, se planeará y organizará, por parte de las entidades político administrativas y de policía, la forma en que se puedan prever aquellas situaciones que atenten o pongan en peligro la vida, bienes, e integridad de cualquier persona y al mismo tiempo se realizará la articulación pertinente con el Ministerio Público para la supervisión del armamento e identificación policial, para la garantía del derecho de reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica.

La Policía Nacional y personal de las fuerzas armadas que excepcionalmente deban intervenir en la reunión, manifestación y protesta social pública y pacífica continuarán recibiendo formación, capacitación y retroalimentación en todos los temas concernientes a la atención y acompañamiento al ejercicio del derecho a la reunión y manifestación social, pública y pacífica.

**13. Principio de proporcionalidad y racionalidad en el uso de la fuerza.** El ejercicio de toda actividad de policía debe hacerse de manera moderada y adecuada a las finalidades legítimas perseguidas, para lo cual, toda respuesta deberá limitarse estrictamente a seleccionar entre los medios eficaces aquellos que causen una menor afectación a los derechos y libertades que se pretenden garantizar. En todo caso, se evitará cualquier uso innecesario de la fuerza.

**14. Principio de reconocimiento, garantía y protección de defensores de derechos humanos y comisiones de verificación.** Se debe garantizar y respetar la Labor de Defensa de los Derechos Humanos y el Liderazgo Social, las autoridades competentes deberán reconocer, garantizar y promover el ejercicio de defensa de derechos humanos que organizaciones sociales y comisiones de verificación desarrollan en el marco de escenarios de movilización pública y pacífica.

**15. Principio de responsabilidad.** Las entidades de la administración competente deberán propiciar ante las autoridades pertinentes la información que haya a lugar para las investigaciones penales, disciplinarias y/o administrativas cuando se presenten o llegasen a presentar situaciones de graves violaciones a derechos humanos en el marco de la reunión, manifestación y protesta social pública y pacífica. Lo anterior a fin de garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición.

**16. Principio de supremacía del poder civil.** De acuerdo con lo establecido en el numeral segundo del artículo 315 de la Constitución Política, corresponde a la policía cumplir con prontitud y diligencia las órdenes impartidas por los Alcaldes y autoridades competentes

#### **Artículo 5b. Enfoques.**

**1. Enfoque diferencial.** En el ejercicio del derecho de reunión, manifestación y protesta social pública y pacífica, todas las personas reconocerán y respetarán los derechos de los individuos, comunidades y poblaciones sin discriminación. Toda intervención de las autoridades reconocerá, protegerá y garantizará los derechos de los niños, niñas, adolescentes, mujeres, población sexualmente diversa, etnias y razas bajo un enfoque étnico racial, campesinas, personas mayores y en situación de discapacidad.

**2. Enfoque preventivo.** La prevención de violaciones a los derechos humanos y del derecho fundamental a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica, es un deber permanente del Estado que consiste en adoptar todas las medidas necesarias para que se promueva el respeto y la garantía de los derechos humanos de todas las personas, grupos y comunidades; y se adopten medidas tendientes a evitar la aparición de riesgos excepcionales o, en su defecto, se eviten daños a personas, grupos o comunidades. En ese sentido, se debe garantizar la obligación de investigar y de diseñar e implementar garantías de no repetición.

**3. Enfoque de derechos.** Es deber del Estado promover y proteger todos los derechos y libertades fundamentales interdependientes al derecho a la reunión, manifestación y protesta social pública y pacífica sin discriminación alguna, atendiendo a los principios de universalidad, integralidad e igualdad.

**Parágrafo.** Los enfoques diferenciales relacionados en esta ley deberán aplicarse partiendo del criterio de interseccionalidad.

### TÍTULO II

#### DEL DERECHO A LA REUNIÓN, MANIFESTACIÓN Y PROTESTA SOCIAL, PÚBLICA Y PACÍFICA

#### CAPÍTULO ÚNICO

#### Disposiciones Generales

**Artículo 6°.** El aviso no es una condición para el ejercicio de la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica, a fin de garantizar el ejercicio de este derecho, se recomienda a los organizadores o movimientos sociales convocantes avisar a la alcaldía de la jurisdicción, la fecha, hora y sitio del lugar en donde se va a ejercer el derecho.

Este aviso también podrá contener medios de contacto efectivos con los convocantes a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica, como correos electrónicos y número de teléfono.

**Parágrafo 1°.** La autoridad administrativa o de policía no podrá restringir el derecho a la protesta cuando le avisen de la celebración de una manifestación o movilización. Sin embargo, el alcalde distrital o municipal podrá sugerir a las organizaciones o movimientos, recorridos o puntos de encuentro alternativos, en aquellos eventos de fuerza mayor o condiciones excepcionales debidamente motivados.

**Parágrafo 2°.** Todas las alcaldías deberán publicitar en sus páginas web y sus redes sociales la dirección de correo electrónico para la notificación de protestas.

**Artículo 7°.** *Garantías previas, antes, durante y después de una reunión, manifestación y manifestación social pública y pacífica.* Las autoridades brindarán las garantías para que las personas puedan ejercer su derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica en los lugares que se desarrollen las mismas y durante todo el tiempo que dure la actividad. También brindarán garantías para realizar las actividades relacionadas llevadas a cabo por una persona o grupo fuera del contexto inmediato de la reunión, pero que son fundamentales para que el ejercicio pueda realizarse, tales como la movilización de recursos lícitos por los participantes o los organizadores, la planificación, la difusión de información sobre un evento próximo, la preparación del evento y el viaje para asistir, la comunicación entre los participantes antes de la reunión y durante su celebración, las transmisiones de la reunión o desde ella y el viaje de vuelta tras su finalización.

**Artículo 8°.** *Diálogo y mediación como instrumentos prioritarios para atender las reuniones, manifestaciones y protestas sociales, públicas y pacíficas.* Las autoridades responsables de la conservación del orden público a nivel territorial, deberán implementar mecanismos de diálogo antes, durante y después de cualquier acto o evento de realización del derecho de reunión y manifestación pública y pacífica en garantía de los derechos fundamentales. El diálogo será el instrumento central para atender las manifestaciones, reuniones y protestas, así como para resolver los posibles conflictos y disrupciones a otros derechos que éstas puedan generar.

**Artículo 9°.** *Cuidado del espacio público.* Es un deber ciudadano de los organizadores, convocantes, asistentes y participantes en la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica, propiciar que el lugar en el que se realizó la actividad quede en las mismas condiciones en que se encontraba antes de su uso.

**Artículo 10.** *Protocolo de información sobre personas trasladadas para procedimiento policivo, trasladadas por protección y detenidas.*

En el evento de realizarse capturas, traslados por protección, traslado para procedimiento policivo, se deberá garantizar y respetar en todo momento los derechos humanos, mandatos constitucionales, marcos legales y los reglamentos expedidos por la institución frente a la materia, en los casos antes descritos deberá informarse de manera inmediata al ministerio público los datos de identificación de la persona, el lugar al que será conducido y medio de transporte utilizado, así como, procurar desplegar las acciones necesarias que permitan informar a un familiar o a la persona que el afectado considere, motivo de la captura, aprehensión o traslado y lugar donde será llevado, e igualmente se dejará registro en la central de radio de los datos con los cuales se identifica la persona en caso de no contar con documentos de identificación mientras se realiza la correspondiente verificación. Los traslados por protección no podrán realizarse con el fin de impedir que una persona ejerza el derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica.

**Artículo 11. Protección de datos personales en contextos de reuniones, manifestaciones y protestas sociales, públicas y pacíficas.** En el contexto de la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica, se garantizará la protección de los datos personales de las personas participantes y de aquellas no involucradas. Las autoridades competentes deberán adoptar las medidas necesarias para evitar el uso indebido de la información obtenida durante la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica, de conformidad con lo establecido en la ley.

**Artículo 12. Desconcentraciones forzadas y excepcionales.** En virtud del principio de diferenciación, en los casos en que las protestas y manifestaciones generen daños graves, ciertos y verificables a la vida e integridad de las personas y cuando a través del diálogo no haya sido posible prevenir estos actos y que la protesta vuelva a ser pacífica, se utilizarán medidas proporcionales y activadas de manera escalonada de uso de la fuerza para dispersar o disolver la manifestación o protesta que ha dejado de ser pacífica. Esta decisión deberá ser adoptada por la autoridad civil que encabece la entidad territorial en la que se realice la protesta y deberá constar en un informe escrito de acceso público, socializado en el marco de la Mesa Nacional de Evaluación de Garantías para el ejercicio del derecho a la reunión, manifestación y protesta social pública y pacífica.

Las autoridades no podrán limitar ni restringir el ejercicio del derecho fundamental a la protesta social y manifestación pública con ocasión de la violencia esporádica cometida por personas o grupos de personas. Estos deberán ser advertidos, aislados y aprehendidos por medio de medidas proporcionales y diferenciadas sin que se afecte la totalidad de la manifestación y garantizando en todo caso su vida, integridad y debido proceso.

Una reunión que, aunque sea pacífica, cause una gran perturbación como bloqueo prolongado del

tráfico, se podrá dispersar, cuando la perturbación sea “grave y sostenida”. Cuando se produzca un bloqueo, los manifestantes en coordinación de las autoridades, deberán ofrecer alternativas, como rutas de movilidad alternas, paso intermitente de vehículos de personas y vehículos, corredores, que permitan siempre la prestación de servicios públicos esenciales, relacionados con el ejercicio de los derechos fundamentales a la vida, a salud pública, a la seguridad alimentaria y al ambiente.

**Artículo 13. Actas y compromisos.** En el marco de diálogo entre manifestantes y autoridades durante una reunión, manifestación y protesta social pública y pacífica se deberán suscribir actas que rindan cuenta de las necesidades, problemáticas y soluciones expuestas y planteadas, propuestas de soluciones con el fin de realizar un seguimiento continuo dentro de los 6 meses siguientes, para determinar a la viabilidad jurídica y fiscal de las soluciones planteadas en las conversaciones para su materialización a través de los mecanismos establecidos en la Constitución y la ley.

El dolo, la violencia y el error vician el consentimiento de la parte conminada a suscribir dichas actas y no son subsanables.

**Artículo 14. Garantías de protección al Derecho de Libertad de Expresión y protección de los periodistas, comunicadores y medios alternativos y comunitarios.** Es deber del Estado garantizar las libertades de expresar, difundir y manifestar opiniones, pensamientos e ideas en el marco de la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica. Se prohíbe el uso de cualquier mecanismo, estrategia u obstáculo para evitar la transmisión efectiva, veraz e inmediata de opiniones, hechos y motivaciones relacionados con las reuniones, manifestaciones o protestas.

Las autoridades competentes deberán respetar y proteger la integridad física, la seguridad y la libertad de movimiento de periodistas y personas comunicadoras, evitando cualquier forma de violencia o represión arbitraria en su contra. Se respetarán y protegerán la integridad y seguridad de sus elementos de trabajo, material o contenido recolectado. Se prohíbe el uso de medidas coercitivas o represivas, como la conducción, detención o el arresto de periodistas y personas comunicadoras solo por ejercer su actividad periodística.

A efectos de este derecho, no se podrá bloquear, interferir, discriminar, ni restringir el derecho de cualquier usuario de internet.

**Artículo 15. Protección del ejercicio del derecho fundamental a la reunión, manifestación y protesta social pública y pacífica frente a señalamientos infundados.** Con el fin de amparar el ejercicio del derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica, las autoridades se abstendrán de realizar señalamientos falsos o estigmatizan tés contra las personas o grupos de personas que ejercen su derecho a la protesta social

y manifestación pública, respetando los derechos a la honra, el buen nombre y a la dignidad humana.

Los medios de comunicación, las autoridades, las instituciones educativas y la sociedad en general concurrirán a promover el respeto y la tolerancia hacia las reuniones, manifestaciones y protestas sociales, públicas y pacíficas como un derecho fundamental y como expresión de participación ciudadana.

**Artículo 16. Rectificación.** Las personas y organizaciones que ejerzan el derecho de la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica tendrán el derecho a la réplica en los medios de comunicación públicos y privados, frente a la información falsa en relación con el ejercicio y desarrollo de reuniones y manifestaciones públicas y pacíficas. Los medios de comunicación garantizarán los espacios para este efecto, así como para realizar rectificaciones a que hubiere lugar.

El derecho a la rectificación se garantizará en condiciones de equidad y en los términos establecidos por la Constitución Política.

### TÍTULO III

#### DEBERES, OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES EN EL MARCO DE LA REUNIÓN Y MANIFESTACIÓN PÚBLICA Y PACÍFICA

#### CAPÍTULO I

#### Obligaciones

**Artículo 17. Obligaciones del Estado.** para el ejercicio del derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica. El Estado tiene la obligación de garantizar permanente y eficazmente el derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica de conformidad con el marco constitucional y los tratados internacionales. Por lo tanto, son deberes de las autoridades:

**1. Respetar:** las autoridades deben permitir que el ejercicio del derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica y sus derechos conexos se celebren sin injerencias injustificadas. Ello implica que no podrán prohibir, restringir, bloquear, dispersar o perturbar las protestas y manifestaciones públicas sin que se satisfagan las condiciones de legalidad, adecuación, necesidad, razonabilidad y proporcionalidad. Las autoridades tampoco podrán sancionar o tomar represalias de ningún tipo en contra de las personas que organizan, convocan o participan en las protestas o manifestaciones públicas sin tener una causa legítima. Las autoridades deberán mantener la neutralidad en cuanto al contenido y forma de las protestas sociales y manifestaciones públicas, por lo tanto, se abstendrán de estigmatizar y discriminar a las protestas, los manifestantes y sus convocantes, incluso cuando estas sean críticas con el gobierno, las autoridades o terceros.

**2. Proteger:** las autoridades deben proteger a las personas que ejercen su derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica

de cualquier ataque, injerencia, restricción o estigmatización. También deberán propender que ninguna persona pueda sufrir represalias cometidas por otros particulares por el hecho de ejercer su derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica.

**3. Garantizar:** las autoridades deberán garantizar y facilitar las condiciones propicias para el ejercicio de protestas y manifestaciones pacíficas, que implica procurar la protección de los derechos de las personas manifestantes y no manifestantes. Cualquier medida que desarrollen las autoridades sobre el derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica, deberá tener en cuenta la obligación de no regresividad en el ejercicio de los derechos.

**4. Garantizar el acceso a la justicia:** el Estado tiene la responsabilidad de prevenir, investigar y sancionar penal y disciplinariamente, de manera pronta, imparcial y efectiva, con un enfoque de justicia restaurativa y bajo el estándar de debida diligencia, cualquier denuncia de vulneración o instigación a la vulneración a los derechos humanos en contextos de reuniones, manifestaciones y protestas sociales, públicas y pacíficas, así como garantizar la reparación integral a las víctimas con garantías de no repetición.

**5. Capacitar y sensibilizar:** el Estado promoverá campañas de sensibilización y pedagogía dirigida a la ciudadanía en general, sobre la importancia del derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica para la ampliación y fortalecimiento de la democracia.

**Artículo 18. Obligaciones de las entidades territoriales.** Son obligaciones exigibles a las entidades territoriales para garantizar el ejercicio del derecho fundamental a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica:

1. Incluir un capítulo en los planes de desarrollo donde se especifiquen las medidas y acciones para garantizar el derecho de reunión, manifestación y protesta social pública y pacífica, y la adopción y el cumplimiento de los enfoques diferenciales.

2. Adoptar protocolos, manuales y directivas para la atención, intervención, manejo y control de multitudes en escenarios de reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica que se encuentren alineados con, los estándares internacionales, con lo establecido en esta ley y el ordenamiento jurídico interno en materia de respeto y garantía a los derechos humanos.

3. Considerarán la integración de las recomendaciones de la Mesa Nacional de Evaluación de Garantías Para el Ejercicio del Derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica cuando sea necesario actualizarlos teniendo presente el enfoque territorial.

4. Contar con funcionarios y funcionarias con poder de decisión e idoneidad en la defensa de los derechos humanos, el diálogo y la mediación de manera integral y diferenciada para acompañar las

jornadas de reunión, manifestación y protesta social pública y pacífica, así como para facilitar espacios de diálogo entre manifestantes, autoridades, funcionarios y terceros. Estas funcionarias y funcionarios elaborarán y socializarán informes sobre las jornadas de reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica, especificando las medidas adoptadas para la garantía del derecho y el proceder de la Policía Nacional, para lo cual se apoyarán en la Personería y la Defensoría del pueblo.

5. Realizar escenarios participativos de rendición de cuentas luego de las jornadas de reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica, para retroalimentar las medidas institucionales adoptadas y hacer seguimiento a las posibles vulneraciones del derecho con base en los informes realizados.

6. Poner en marcha estrategias de sensibilización y pedagogía, sobre la naturaleza pacífica del derecho de reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica, los derechos, deberes y obligaciones a cargo de todos los actores.

**Artículo 19. Obligaciones de los intervinientes, patrocinadores y promotores de la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica.**

Los organizadores de las reuniones, manifestaciones y protestas sociales públicas y pacíficas no podrán incitar a la violencia y serán responsables únicamente de los delitos de los que ellos sean directamente responsables como individuos. Si, en circunstancias excepcionales, los organizadores son considerados responsables de daños o lesiones de los que no fueron autores, ello debe limitarse a los casos en que las pruebas demuestran que los organizadores podrían haber previsto y prevenido razonablemente esos daños o lesiones.

Los actos de violencia aislados de algunas personas participantes no deben atribuirse a otros participantes o a los organizadores de las reuniones, manifestaciones y protestas sociales públicas y pacíficas. Los organizadores, promotores y manifestantes dentro del marco del ejercicio al derecho de reunión, manifestación y protesta social pública y pacífica tienen las siguientes obligaciones:

1. Desarrollar la reunión, manifestación o protesta social, pública y pacífica sin incurrir en actos violentos
2. Acatar las indicaciones de las autoridades para garantizar su seguridad e integridad.
3. Respetar a las autoridades, a los demás manifestantes y a los no manifestantes.
4. Permitir el tránsito de vehículos de bomberos, médicos, para la atención de desastres, ayuda humanitaria, de las autoridades y la Fuerza Pública sin obstáculos ni violencia que lo impidan.

## CAPÍTULO II

### Deberes

**Artículo 20. Deberes de los Organizadores y Manifestantes.**

1. Los organizadores observarán lo establecido en esta ley para realizar el preaviso.

2. Colaborar con las autoridades en su identificación cuando sea requerido por motivos previstos en la ley.

3. Promover e implementar entre todos los intervinientes y participantes previo a la realización de reuniones, manifestaciones y protestas sociales, públicas y pacíficas, la pedagogía de la marcha pacífica, sin actos de violencia.

4. Cooperar con las autoridades para evitar actos de violencia que atenten contra el ejercicio del derecho o contra terceros, así como en la individualización de personas que cometan actos de violencia o que estén armadas para su retiro de las mismas.

## CAPÍTULO III

### Prohibiciones

**Artículo 21. Prohibiciones y actividades no protegidas por el derecho.** En ningún caso podrá apelarse al derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica para expresar y promover la discriminación, la violencia por razones políticas, religiosas, étnicas, raciales, de género, orientación sexual e identidad de género, propaganda de la guerra, apología al odio y a la violencia, especialmente cuando se trata de grupos poblacionales específicos y sujetos de especial protección constitucional, la pornografía infantil y la instigación pública y directa a la comisión de delitos.

Las autoridades sólo podrán prohibir el uso de capuchas o cualquier otro tipo de vestimenta para cubrir el rostro cuando se cuente con evidencia suficiente para determinar que dicho uso se realiza para impedir ser identificadas al cometer delitos.

Se prohíbe el porte de armas de fuego, armas corto punzantes, y artefactos explosivos durante reuniones, manifestaciones y protestas sociales, públicas y pacíficas.

También se prohíbe destruir o dañar bienes públicos o privados.

Los ciberataques no serán considerados como actos legítimos de protesta pacífica.

Parágrafo. Las tomas de tierras, en la propiedad privada en general, y los conflictos colectivos de trabajo no están cobijados por esta ley y se regirán por las normas especiales que regulen dichas materias.

## CAPÍTULO IV

### Ejercicio del derecho de la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica

**Artículo 22. Atención y seguimiento.** El Gobierno nacional y las entidades territoriales diseñarán e implementarán un protocolo de atención permanente de demandas y propuestas derivadas del ejercicio del derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica, que tenga en cuenta

los enfoques diferenciales, e incluya mecanismos concretos para el seguimiento y la coordinación de acciones que tramiten de manera real y efectiva las exigencias, contando con la participación ciudadana.

**Artículo 23. Ejercicio de verificación e interlocución de la sociedad civil frente a la actuación de las autoridades.** Las autoridades reconocerán, respetarán y garantizarán las distintas formas organizativas que se creen para observar, verificar y documentar sobre el respeto de los derechos humanos en contextos de reunión, manifestación y protesta pública y pacífica, así como para interlocutor e interpelar a las autoridades en el ejercicio de sus funciones. Para el desarrollo de su labor, las autoridades garantizarán el acceso a la información de acuerdo con lo establecido en la ley.

**Artículo 24. Acompañamientos a las reuniones, manifestaciones y protestas sociales, públicas y pacíficas.** Las autoridades que hagan acompañamiento de las reuniones, manifestaciones y protestas sociales, públicas y pacíficas deberán tener capacitación y formación en derechos humanos. Así mismo deberán contar con herramientas efectivas para interlocutar, dialogar y tomar decisiones dentro del marco de su misionalidad alrededor de situaciones de reunión, manifestación y protesta pública y pacífica.

**Artículo 25. Obligatoriedad de acompañamiento por parte del Ministerio Público.** El Ministerio Público, a nivel nacional y territorial, tiene la obligación de acompañar las jornadas de reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica de manera previa, concomitante y posterior. Así mismo tienen la obligación de vigilar el accionar de las autoridades que atienden las manifestaciones con el objetivo de velar por la garantía de los derechos humanos, registrar y documentar acciones u omisiones, así como iniciar las acciones constitucionales y legales a que haya lugar. También registrarán acciones violentas de manifestantes y terceras personas que podrían constituir delitos.

Verificar previamente y concomitante el equipamiento y el armamento que se dispondrá para la intervención de las reuniones, manifestaciones o protesta social pública y pacífica por parte de la fuerza pública, y su adecuación a los parámetros permitidos de conformidad con lo ordenado por las normas nacionales e internacionales.

De igual manera deberán realizar verificaciones trimestrales, del equipamiento y del armamento, con el fin de que cumpla con las especificaciones del productor.

**Artículo 26. Atención de personas heridas, lesionadas o con afectación psicológica y psicosocial.** Las diferentes autoridades, en virtud del principio de colaboración armónica, coordinarán y garantizarán el acceso a la atención a la salud física y mental de primeros auxilios a las personas que resulten lesionadas y efectuarán su traslado al centro médico más cercano de ser necesario.

En casos de violencias basadas en género, orientación sexual o identidad de género, o agresiones sexuales, las autoridades o funcionarios competentes o profesionales capacitados garantizarán que las personas afectadas reciban atención inmediata, evitando la revictimización y siguiendo los protocolos establecidos para la atención de estas violencias.

Adicionalmente, deberán realizar las gestiones necesarias para contar con los medios para brindar primeros auxilios, y personal de bomberos o emergencias, necesarios de conformidad con la situación que se genere y por lo menos una ambulancia para atender las contingencias, si fuese necesario.

**Artículo 27. Atención del personal uniformado especializado que interviene en las reuniones, manifestaciones y protestas sociales públicas y pacíficas.** Las autoridades deberán garantizar la hidratación, alimentación y descanso apropiados a los miembros de la Policía Nacional que cubren las reuniones, manifestaciones y protestas.

#### TÍTULO IV

### ACTUACIÓN DE LA POLICÍA NACIONAL EN EL CONTEXTO DE LA REUNIÓN, MANIFESTACIÓN Y PROTESTA SOCIAL, PÚBLICA Y PACÍFICA

#### CAPÍTULO ÚNICO

**Artículo 28. Principios del uso de la fuerza.** Conforme a las disposiciones generales contenidas en la presente ley, el artículo 93 de la Constitución Política, los principios sobre el uso de la fuerza: legalidad, necesidad, proporcionalidad, precaución, diferenciación, no discriminación, neutralidad, uso de la fuerza como último recurso y rendición de cuentas, serán aplicados de acuerdo a lo previsto en las normas nacionales, tratados internacionales ratificados y aplicables para Colombia y estándares en materia de derechos humanos.

**Artículo 29. Presencia policial en contextos de protesta social y manifestación pública.** Las autoridades evaluarán de manera permanente la necesidad de la presencia de personal de la Policía Nacional de que trata la presente ley.

**Artículo 30.** Para el uso de la fuerza como medio de Policía en las diferentes modalidades de las reuniones públicas, junto con los principios de esta ley deberán aplicarse aquellos contenidos en el artículo 8 de la Ley 1801 de 2016 o la que la adicione, modifique o sustituya.

La Policía Nacional enfatizará:

**a. Primacía del diálogo:** Las autoridades responsables de la conservación del orden público a nivel territorial, deberán implementar mecanismos de diálogo antes, durante y después de cualquier acto o evento de realización del derecho de reunión, manifestación y protesta pública y pacífica, en garantía de los derechos fundamentales. Previo a la intervención para el uso de la fuerza se debe privilegiar el diálogo, la mediación, la interlocución

con el objeto de dar salida a situaciones que alteren la convivencia y así evitar el uso de la fuerza, para lo cual la administración podrá disponer de gestores de convivencia, delegados y otros funcionarios contratados por la administración con tal fin; tan sólo agotados éstos y presentándose circunstancias que alteren la convivencia o que pongan en riesgo a las personas o sus bienes podrá de manera excepcional utilizarse el uso del medio de la fuerza por parte de la Policía Nacional. En los procesos de diálogo podrán participar organizaciones de la sociedad civil con roles de monitoreo y observación y el Ministerio Público.

**b. Aviso previo del uso de la fuerza:** Una vez agotada la primacía del diálogo, analizadas las circunstancias de momento y de considerarse útil de acuerdo con los estándares internacionales sobre el uso de la fuerza por parte de la autoridad competente conforme a la naturaleza de la aglomeración o la reunión, podrá mediante medio idóneo y perceptible, emitir aviso claro de advertencia sobre la intención de utilizar el medio de policía -uso de la fuerza- conforme a los principios establecidos en la presente ley.

**c. Diferenciación:** El personal uniformado de la Policía Nacional, analizará la forma adecuada para prevenir, corregir, controlar o superar las amenazas y hechos que afecten la seguridad humana y perturben la convivencia ciudadana, privilegiando la progresividad en un uso escalonado de la fuerza; así mismo deberá diferenciar entre quienes desarrollen el ejercicio legítimo de sus derechos, de quienes con sus comportamientos alteren el buen desarrollo de la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica o afecten derechos de terceros.

**d. Prevención:** Para las reuniones, manifestaciones y protestas sociales públicas y pacíficas, se adoptarán medidas necesarias preventivas de acuerdo con un esquema de planeación, determinando las eventualidades o riesgos en procura de prever situaciones que atenten contra la vida, la integridad o los bienes de cualquier persona. Para ello, las autoridades político - administrativas conformarán un Puesto de Mando Unificado.

**e. Dignidad Humana:** Las autoridades que intervengan en el acompañamiento de las manifestaciones públicas, desarrollarán sus funciones con observancia y respeto hacia la dignidad humana.

**Artículo 31. Listado de mandos y personal de servicio.** Cuando se requiera cualquier participación de la Policía Nacional en reuniones, manifestaciones y protestas sociales públicas y pacíficas, la Jefatura Nacional de Servicio de Policía, o quien haga sus veces a nivel territorial, de manera previa y posterior a la intervención, según se trate de eventos de carácter espontáneo o previamente notificadas deberá entregar el listado de los comandantes y personal de servicio asignado y sus funciones al Ministerio Público y a las autoridades competentes.

**Artículo 32. Autorización de uso de la fuerza.**

La orden de utilizar la fuerza ante la ocurrencia de daños graves, ciertos y verificables a la vida e integridad de las personas en contextos donde se ejerza el derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica, sólo podrá ser proferida por la primera autoridad administrativa y de orden público de la jurisdicción respectiva en desarrollo pleno del Puesto de Mando Unificado, valorando los criterios de quienes conforman esta instancia.

Las decisiones operacionales sobre cómo deberá utilizarse la fuerza con el fin de atender las situaciones que representen una amenaza a la vida e integridad de las personas serán adoptadas por el comandante de los operativos, en concordancia con los principios, reglas y disposiciones contenidas en la presente ley.

**Artículo 33. Participación exclusiva en protestas de personal capacitado y debidamente equipado.** En el manejo de la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica, sólo podrá participar el personal especializado de la Policía Nacional que se encuentre debidamente equipado y capacitado para proteger este derecho, según los estándares nacionales e internacionales de derechos humanos. El personal será capacitado y actualizado de manera regular conforme a lo dispuesto en el siguiente artículo.

**Parágrafo 1º.** En los lugares donde la Policía Nacional de manera excepcional no cuente con el cuerpo especializado, mencionado anteriormente, la institución deberá garantizar la participación de personal capacitado y debidamente equipado para la atención y acompañamiento de la reunión, manifestación y protesta social pública y pacífica.

**Parágrafo 2º.** Se prohíbe el involucramiento de las Fuerzas Militares en actividades de atención e intervención de reunión, manifestación y protesta social pública y pacífica, así como cualquier tipo de cuerpo armado con funciones y equipamiento militar. Sólo en casos excepcionales, de manera temporal y cuando no se tenga el cuerpo de policía para atender una situación de violencia generalizada que ponga en riesgo la vida e integridad de las personas, se podrá recurrir a elementos de las fuerzas armadas siempre y cuando cuenten con la capacitación y equipo adecuadas para la contención de protestas. Las fuerzas armadas deben cumplir las mismas reglas y normas internacionales que los cuerpos de la Policía Nacional encargados de hacer cumplir la ley.

**Parágrafo 3º.** El personal especializado de la Policía Nacional que preste el servicio de atención a manifestaciones públicas y control de disturbios, deberán emplear las armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales, conforme a los estándares internacionales de uso de la fuerza, los criterios y parámetros establecidos en la legislación. En el marco de la atención a manifestaciones pacíficas, se prohíbe el porte de armas de fuego con

munición letal por parte del personal de la Policía Nacional que integra los dispositivos de policía para la atención de reuniones y manifestaciones públicas y pacíficas y control de disturbios.

**Artículo 34. Formación y capacitación de la Policía Nacional.** El Ministerio de Defensa coordinará con el Ministerio del Interior a través de sus respectivas Direcciones de Derechos Humanos y la Policía Nacional, a través de la Dirección de Educación Policial, la formación, capacitación y actualización integral e interdisciplinar, así como en Derechos Humanos, principios básicos sobre el uso de la fuerza, instrumentos internacionales, entrenamiento con enfoque de derechos humanos en empleo de armas y dispositivos menos letales de todo el personal de la institución y demás temáticas que resulten afines y transversales para la garantía del derecho fundamental a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica, de tal manera que conduzcan al personal de policía a un actuar garantista de los derechos humanos, soportado en los principios y reglas de la presente ley.

El Ministerio Público con participación de la Mesa Nacional de Evaluación de Garantías para el ejercicio del derecho a la reunión, manifestación y la protesta social, pública y pacífica de qué trata la presente ley, podrán hacer verificación de las fichas académicas, alusivas a los procesos de formación en Derechos Humanos de que trata el presente artículo.

**Artículo 35. Uso adecuado de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales por parte de la Policía Nacional.** La Policía Nacional deberá utilizar las armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales que hayan sido debidamente autorizados en concordancia con la Constitución Política, los estándares internacionales y el respeto de los derechos humanos.

Se prohíbe a las autoridades de policía la utilización de armas no convencionales o no autorizadas, así como incurrir en violaciones del Tratado contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de la cual Colombia es parte en sus actuaciones durante la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica.

Siempre que haya modificaciones técnicas sobre las armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales, serán debidamente publicadas y justificadas, en cumplimiento con los estándares internacionales y normatividad nacional. Asimismo, deberá reportarse, como mínimo una vez al año, la cantidad, destinación y disposición final de las municiones vencidas.

**Parágrafo.** Para la debida autorización de las armas menos letales, el Ministerio de Defensa creará un comité técnico asesor con participación de sociedad civil y el Ministerio Público el cual emitirá un concepto técnico previo a la decisión de autorizar las armas menos letales.

**Artículo 36. Usos prohibidos de las armas, municiones o elementos menos letales.** Se entenderá

como usos prohibidos, entre otras, las siguientes acciones:

a. Disparar directamente a la cabeza, cara, cuello, genitales y glúteos de la persona, así como el uso cinético de municiones lumínicas, acústicas y químicas.

b. Disparar desde un ángulo o distancia no autorizada, en modo automático, o el uso de armas, municiones, elementos y dispositivos no permitidos o que contengan material prohibido, vencido o alterado.

c. Usarlas de forma indiscriminada en contextos donde se ejerza el derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica.

d. Usar agentes químicos en lugares cerrados o sin ventilación adecuada.

e. Usarlas en lugares en los que no se cuente con una salida de emergencia o rutas de evacuación.

**Artículo 37. Transparencia y rendición de cuentas.** En virtud de los principios desarrollados en esta ley, la Policía Nacional tendrá la obligación de hacer un informe detallado sobre cualquier circunstancia donde se haya empleado el uso de la fuerza en contextos de reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica. Este informe deberá ser remitido a la Fiscalía y la Procuraduría, los cuales podrán ser solicitados por las víctimas a dichas entidades y deberá contener:

a. Circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se ejerció el uso de la fuerza.

b. Identificación del personal que emitió los órdenes operacionales del uso de la fuerza.

c. Detalle de los medios y medidas correctivas aplicadas.

d. Armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales utilizados y la identificación del personal de policía que las administró durante el operativo.

e. Razones que justificaron la utilización del uso de la fuerza.

f. Constancias de la aplicación permanente de los mecanismos de diálogo y mediación.

**Parágrafo.** La Policía Nacional dará a conocer este informe a través de sus redes sociales institucionales en el marco de lo que establece la ley.

## TÍTULO V

### ARQUITECTURA INSTITUCIONAL DE RESPUESTA FRENTE A LAS REUNIONES, MANIFESTACIONES Y PROTESTAS SOCIALES, PÚBLICAS Y PACÍFICAS

#### CAPÍTULO I

##### Puestos de mando unificado

**Artículo 38. Puestos de Mando Unificado.** Los Puestos de Mando Unificados son instancias temporales para la coordinación interinstitucional, las cuales tienen como objetivo articular, supervisar y tomar las acciones que consideren necesarias para

la garantía de los derechos tanto de las personas que ejercen su derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica, como de aquellas que no participan de ella.

Dichas instancias deberán hacer seguimiento permanente, antes, durante y después, a las jornadas relacionadas con el ejercicio del derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica. Estas instancias serán presididas y convocadas por la primera autoridad de policía de cada jurisdicción o su delegado y estarán conformadas, entre otros, por delegados del Ministerio Público, la Fiscalía, la sociedad civil y las organizaciones y movimientos sociales a quienes se les garantizará en todo caso condiciones de seguridad y movilidad.

## CAPÍTULO II

### **Mesas técnicas de seguimiento al ejercicio del derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica**

**Artículo 39. Mesa Nacional de Evaluación de Garantías para el ejercicio del derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica.** Se conformará una Mesa Nacional de Evaluación de Garantías para el ejercicio del derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica, que tendrá carácter consultivo. Garantizará la articulación interinstitucional, con participación de la sociedad civil, para realizar una evaluación permanente de las condiciones para el ejercicio de este derecho y el establecimiento de las medidas necesarias para su protección.

Todas las gobernaciones y alcaldías conformarán Mesas de Coordinación con el objetivo de fortalecer espacios de articulación interinstitucional con participación de la sociedad civil para garantizar el ejercicio de este derecho.

**Artículo 40. Composición de la Mesa Nacional de Evaluación de Garantías para el ejercicio del derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica.**

Esta mesa sesionará al menos una vez al año y será presidida y convocada por el Ministerio del Interior dentro del primer trimestre de cada año. Estará conformada por los siguientes integrantes:

- a) Ministro (a) o viceministro del Interior.
- b) Ministro (a) de Defensa o quien delegue.
- c) Director (a) General de la Policía o quien delegue.
- d) Defensor (a) del Pueblo o quien delegue.
- e) Procurador (a) General de la Nación o quien delegue.
- f) Fiscal General de la Nación o quien delegue.
- g) Una (1) persona delegada de las organizaciones afrodescendientes, negros, raizales y palenqueros.
- h) Una (1) persona delegada de las organizaciones indígenas.

i) Una (1) persona delegada de las organizaciones campesinas.

j) Una (1) persona delegada de los partidos declarados en oposición.

k) Una (1) persona delegada de los partidos declarados independientes.

l) Una (1) persona delegada de los partidos de gobierno.

m) Una (1) persona delegada de las organizaciones de mujeres.

n) Una (1) persona delegada de las organizaciones de personas con orientaciones sexuales, identidades y expresiones de género diversas.

o) Una (1) persona delegada de las organizaciones y plataformas estudiantiles.

p) Una (1) persona delegada de organizaciones y movimientos sociales.

q) Una (1) persona delegada de organizaciones sindicales.

r) Una (1) persona delegada de organizaciones defensoras de derechos humanos.

s) Una (1) persona delegada de los industriales.

t) Una (1) persona delegada de los comerciantes.

u) Una (1) persona delegada del sector turismo.

v) Una (1) persona delegada del sector académico.

w) Una (1) persona delegada de los transportadores.

**Parágrafo 1º.** El Ministerio del Interior podrá convocar a la mesa de manera extraordinaria a solicitud de cualquiera de sus integrantes.

**Parágrafo 2º.** La Mesa podrá invitar a sus sesiones a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y a representantes de organismos nacionales e internacionales especializados con presencia en los territorios, personas especialistas, académicos en materia de derechos humanos, u otras personas de acuerdo con su pertinencia.

**Parágrafo 3º.** Las organizaciones, movimientos sociales, organizaciones sindicales, organizaciones de derechos humanos, partidos políticos y los delegados, elegirán a sus delegados de manera amplia y democrática para esta mesa, ejerciendo su plena autonomía.

**Artículo 41. Funciones de la Mesa Nacional de Evaluación de Garantías para el ejercicio del derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica.** Estas serán las siguientes:

- a) Contar con un registro de seguimiento de los casos de violaciones, limitaciones, restricciones o riesgos frente al ejercicio del derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica, con los cuáles hará análisis de tendencias, patrones y medidas correctivas.

b) Recomendar medidas administrativas, ajustes normativos, de política pública y política criminal para garantizar y promover el ejercicio del derecho a la reunión, manifestación y protesta social pública y pacífica de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos.

c) Hacer seguimiento y formular recomendaciones para garantizar la eficacia de los programas de formación y capacitación de funcionarios de policía destinados a la atención de reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica. Para ello, la Policía Nacional compartirá los contenidos programáticos que ejecutan para la educación policial en esta materia.

d) Promover el fortalecimiento de los programas de acompañamiento integral a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica que privilegien el diálogo y la mediación.

e) Verificar el cumplimiento de los estándares internacionales, según los cuales los funcionarios públicos tienen el deber de abstenerse de realizar declaraciones falsas, que estigmaticen o que inciten a la violencia contra las personas que participan de las manifestaciones y protestas, en especial jóvenes, pueblos indígenas, campesinos personas afrodescendientes, mujeres, personas con orientación sexual e identidad y expresión de género diversas, y personas defensoras de derechos humanos, así como promover la investigación disciplinaria de esos casos.

f) Verificar y hacer seguimiento del correcto cumplimiento de los estándares y protocolos internacionales respecto del uso de armas y municiones por parte de la Fuerza Pública.

g) Darse su propio reglamento.

h) Las demás funciones que requiera para el cumplimiento de su objeto.

**Parágrafo 1º.** El Gobierno nacional reglamentará lo dispuesto en el presente artículo.

**Parágrafo 2º.** Las entidades y autoridades públicas del orden nacional deberán presentar a la Mesa, de manera previa, cualquier proyecto de regulación normativa que incida en la garantía del derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica, con el fin de que sus integrantes presenten sus observaciones.

**Artículo 42. Secretaría técnica de la Mesa Nacional de Evaluación de Garantías para el ejercicio del derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica.** Esta Mesa tendrá una secretaría técnica que estará a cargo de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior. Las funciones de la Secretaría Técnica serán definidas por la Mesa, y serán exclusivamente de carácter operativo.

**Artículo 43. Mesas Territoriales de Garantías para el ejercicio del derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica.** Los gobiernos territoriales departamentales, distritales y municipales, deberán convocar

y conformar una mesa de coordinación en su respectivo territorio, para realizar una evaluación de las condiciones para el ejercicio de este derecho y el establecimiento de las medidas necesarias para su protección. Estas mesas estarán integradas por delegados de:

a) Secretario de gobierno o de Seguridad Ciudadana y Convivencia.

b) Secretaria de salud departamental, distrital o municipal según sea el caso.

c) La Oficina de Derechos Humanos o quien haga sus veces.

d) Comando de la Policía Nacional de la respectiva jurisdicción.

e) El Personero Municipal.

f) Procurador Regional o Provincial si tiene presencia en el ente territorial.

g) Defensor Regional de Pueblo si tiene presencia en el ente territorial.

h) Una (1) persona delegada de los organizadores que convocan la protesta pacífica.

i) Una (1) persona delegada de las organizaciones de derechos humanos del orden territorial.

j) Una (1) persona delegada de las comisiones de verificación y veedurías.

k) Una (1) persona delegada de los gremios económicos, industriales y de turismo, con presencia territorial.

Parágrafo. Cuando la situación lo amerite, se podrá convocar a las demás instancias que tengan competencia sobre el asunto.

**Artículo 44. Funciones y Secretaría Técnica de la Mesa Territorial de Garantías.** Esta Mesa y su secretaría técnica tendrán las mismas funciones que la Mesa Nacional de Evaluación de Garantías y su Secretaría Técnica, pero a nivel territorial y velará por la implementación de las recomendaciones de ésta en el territorio. Las Mesas territoriales remitirán un informe a la Mesa Nacional de Evaluación de Garantías para el ejercicio del derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica, que incluya un registro de seguimiento de los casos de violaciones, limitaciones, restricciones o riesgos al derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica con un análisis de tendencias, patrones.

**Artículo 45. Sistema de Información.** La Defensoría del Pueblo diseñará e implementará un sistema de información y evaluación permanente de las amenazas, vulneraciones, limitaciones y riesgos que pueden afectar el derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica, que cuente con información desagregada en materia de territorio, género, edad, pertenencia étnico-racial, orientación sexual e identidad de género, ocupación, entre otros.

El informe deberá incluir además de las actuaciones de las autoridades, el comportamiento desplegado por los manifestantes y en caso de manifestaciones violentas, la descripción detallada de sus conductas y un inventario de los daños ocasionados y afectaciones al turismo, educación, industria, comercio y ejercicio periodístico del ente territorial al que pertenezca, con información desagregada en materia de territorio, género, edad, pertenencia étnico-racial, orientación sexual e identidad de género, ocupación, entre otros.

Este informe será de acceso público y permanente y se organizará bajo los lineamientos definidos por las Mesas Territoriales de Evaluación de Garantías frente al ejercicio del derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica.

Su fuente de documentación serán los informes de organismos internacionales, denuncias públicas, informes presentados por organizaciones y movimientos sociales, información periodística, informes realizados por las autoridades municipales, distritales o departamentales, los remitidos por los gremios, así como los documentos remitidos por el Ministerio Público y la fiscalía general de la Nación, con quienes habrá permanente comunicación.

Con base en la información recaudada, la Defensoría del Pueblo elaborará un informe público anual, que dé cuenta de los hallazgos encontrados, diferenciados por grupos poblacionales que, en el respectivo año, hicieron ejercicio del derecho, así como recomendaciones a las diferentes autoridades y funcionarios, para avanzar en la garantía del derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica. Dicho informe deberá ser remitido a las mesas nacional y territoriales de Garantías al Ejercicio del Derecho de Reunión y manifestación pública y pacífica de cada ente territorial y al Congreso de la República como anexo al informe anual. De la misma manera, este informe se deberá hacer público a través de los medios más idóneos conforme a las realidades territoriales.

## TÍTULO VI

### DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS EN EL MARCO DE REUNIONES, MANIFESTACIONES Y PROTESTAS SOCIALES, PÚBLICAS Y PACÍFICAS

#### CAPÍTULO I

##### **Acceso a la justicia, verdad y garantías de no repetición**

**Artículo 46. Derecho a la verdad, acceso a la administración de justicia y garantías de no repetición.** Todas las personas que son víctimas de violaciones de los derechos humanos o sufran daño en el marco de una reunión y manifestación pública, su cónyuge o compañero permanente y sus familiares dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil tienen derecho a acceder a la justicia para obtener la reparación del daño sufrido sin perjuicio de las acciones de repetición en cabeza del Estado, y tienen el derecho imprescriptible e inalienable a conocer la verdad acerca de los motivos, responsables y las circunstancias de modo, tiempo y lugar en el caso de comisión de violaciones de derechos humanos en el marco de la reunión y manifestación pública y pacífica. La verdad es un

medio de reparación que deberá ser garantizado por el Estado de manera pronta y efectiva.

En caso de condenas a la Nación con motivo de abusos o irregularidades cometidos por las autoridades en el marco de una reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica deberán adoptarse las medidas necesarias para que dicha irregularidad o abuso no vuelva a presentarse en escenarios futuros del ejercicio de este derecho fundamental.

**Artículo 47. Derecho a la justicia.** Es deber del Estado investigar, judicializar y sancionar a los responsables de violaciones a derechos humanos en contextos de reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica, bajo estándares de debida diligencia e imparcialidad, tomando en cuenta la responsabilidad de mando.

De la misma forma, se deberá investigar y judicializar a los responsables de la comisión de delitos y contravenciones.

**Artículo 48. Faltas disciplinarias.** Es deber estatal investigar disciplinariamente, bajo estándares de debida diligencia, a los funcionarios y servidores públicos que incumplan sus deberes legales y constitucionales en escenarios de reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica e imponer las sanciones establecidas en la ley.

**Artículo 49. Garantía al derecho a la salud y atención temprana.** El Ministerio de Salud y Protección Social deberá gestionar los recursos para que las víctimas directas e indirectas en las protestas puedan acceder a las rutas o programas de accesos a la salud física y mental, así como a programas de rehabilitación.

**Artículo 50. Accesibilidad para la participación ciudadana en el marco de la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica.** El Estado deberá adoptar las medidas necesarias y razonables para garantizar que las personas con discapacidad o diversidad funcional puedan ejercer el derecho reglamentado en esta ley.

**Artículo 51. Garantía del derecho a organizaciones y movimientos sociales.** El Estado garantizará el pleno ejercicio del derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica de las organizaciones y movimientos sociales. Estos serán actores fundamentales de la construcción de paz y la convivencia.

#### CAPÍTULO II

##### **Reparación Administrativa y creación del fondo para la indemnización administrativa, de víctimas de daños en el marco de las manifestaciones públicas y procedimiento especial para la indemnización alternativa de solución de controversias.**

**Artículo 52. Creación del Fondo para la Democracia o Fondodemocracia.** Créese el Fondo para la Democracia o Fondodemocracia, a través de un patrimonio autónomo administrado por una sociedad fiduciaria, con patrimonio autónomo y sin estructura administrativa propia, con domicilio en la ciudad de Bogotá, y adscrito y de responsabilidad del Ministerio del Interior.

El Fondo para la Democracia o Fondemocracia tendrá por objeto indemnizar a las víctimas por los daños personales físicos, no mentales, y patrimoniales causados por terceras personas durante el desarrollo de la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica en el territorio nacional.

El Gobierno nacional deberá destinar los recursos necesarios dentro del marco fiscal de mediano plazo para la indemnización objeto de creación del Fondo. El Fondo podrá ser financiado por los recursos provenientes de:

1. Recursos del Presupuesto General de la Nación.
2. Las donaciones en dinero que ingresen directamente al Fondo previa la incorporación al Presupuesto General de la Nación, y las donaciones en especie legalmente aceptadas.
3. Los recursos de crédito que contrate la Nación para atender el objeto y funciones del Fondo, previa incorporación al Presupuesto General de la Nación.
4. Los aportes provenientes de la cooperación internacional, previa incorporación al Presupuesto General de la Nación.
5. Los demás bienes, derechos y recursos adjudicados, adquiridos o que adquieran a cualquier título, de acuerdo con la ley.

La reglamentación regulará su funcionamiento, así como establecerá el procedimiento expedito para la indemnización por vía administrativa, los requisitos y los montos de la indemnización.

**Artículo 53. Término para solicitar la indemnización administrativa.** El término perentorio para solicitar la indemnización administrativa por los daños causados es de noventa (90) días calendario contados a partir del día siguiente a la ocurrencia de los hechos.

**Artículo 54. Plazo máximo para la materialización del pago indemnizatorio.** El reglamento adoptará un procedimiento expedito que no podrá superar el término de 60 días calendario transcurridos entre el día en que se formula la petición de indemnización administrativa por los daños o perjuicios causados y el pago efectivo de la indemnización.

En los casos de daños a negocios o establecimientos, sólo se indemnizará cuando se acredite la licitud de los negocios y que la ocurrencia de los daños haya sido en ocasión a una reunión, manifestación y protesta.

El Estado, una vez realizados los pagos por indemnizaciones administrativas, deberá ejercer la acción de repetición contra los responsables de los daños.

**Parágrafo.** Se indemnizará por medio del Fondo, en forma privativa, el daño emergente causado por los hechos de violencia ocurridos en el marco de reuniones, manifestaciones o protestas sociales y

públicas. En ningún caso se procederá a la reparación del lucro cesante o daños morales.

## TÍTULO VII

### MEDIDAS SANCIONATORIAS

#### CAPÍTULO ÚNICO

##### Medidas sancionatorias

**Artículo 55. Sanciones por delitos y contravenciones cometidos en el marco de la reunión, manifestación y protesta social.** Toda conducta punible en contra de las personas, bienes públicos y privados dentro del marco de una reunión, manifestación y protesta social pública deberá ser objeto de individualización para la aplicación de las consecuencias legales a que haya lugar.

## TÍTULO VIII

### RENDICIÓN DE CUENTAS

#### CAPÍTULO ÚNICO

##### Acciones posteriores a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica

**Artículo 56. Acciones posteriores.** Se entiende por acciones posteriores, aquellas realizadas por las autoridades de policía cuando la manifestación pública haya terminado, bien sea por decisión propia de los manifestantes o por haber sido disuelta, atendiendo a los fines de promoción y garantía de los derechos fundamentales, la convivencia y seguridad ciudadana, y la conservación del orden público. Estas acciones se podrán desarrollar en el inmediato o mediano plazo según lo ameriten los hechos presentados durante el ejercicio de este derecho.

**Artículo 57. Terminación de la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica.** Estas terminarán cuando los manifestantes voluntariamente decidan retirarse de los espacios públicos en los que se han congregado y la congregación de las manifestaciones vayan disminuyendo paulatinamente; o en aquellas situaciones en que deban ser disueltas según lo contemplado en esta ley.

**Artículo 58. Difusión de canales de denuncia.** Las autoridades de policía difundirán y publicarán los canales para elevar denuncias ante presuntos hechos violentos y orientarán a las víctimas para que sus derechos sean reivindicados en el marco de la Constitución y la ley.

**Artículo 59. Informe de Inspección General.** La Inspección General de la Policía Nacional en la rendición de cuentas anualmente presentará un informe acerca de la cantidad de quejas recibidas, tramitadas y sanciones disciplinarias impuestas por actuaciones en el desarrollo de la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica. Este informe también será remitido a las Comisiones Segundas Constitucionales del Congreso de la República. Como consecuencia de ello, se garantizará, de manera transversal, el principio de máxima publicidad y transparencia en el acceso a la

información del estado de los procesos que resulten en contra de miembros de la Policía.

**Artículo 60. Reglamentación.** El Gobierno nacional deberá reglamentar lo dispuesto en la presente ley dentro de los seis meses siguientes a su entrada en vigencia.

**Artículo 61. Vigencia.** La presente Ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Representantes,

**FIRMAS**

 ANDRÉS FELIPE JIMÉNEZ VARGAS HONORABLE REPRESENTANTE PARTIDO CONSERVADOR	 EDUARD GIOVANNY SARMIENTO HIDALGO HONORABLE REPRESENTANTE POLO DEMOCRÁTICO ALTERNATIVO
 PIEDAD CORREAL RÚBIANO HONORABLE REPRESENTANTE PARTIDO LIBERAL	 ORLANDO CASTRO ADVÍNCULA HONORABLE REPRESENTANTE CURUL ESPECIAL PARA LA PAZ

 JOSÉ JAIME USCATEGUI PASTRANA HONORABLE REPRESENTANTE PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO	 LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO HONORABLE REPRESENTANTE PARTIDO COMUNES
 JORGE ELIÉCER TAMAYO MARELANA HONORABLE REPRESENTANTE PARTIDO DE LA U	 JUAN SEBASTIÁN GÓMEZ GONZÁLEZ HONORABLE REPRESENTANTE PARTIDO NUEVO LIBERALISMO
 MARELEN CASTILLO TORRES HONORABLE REPRESENTANTE LIGA DE GOBERNANTES ANTICORRUPCIÓN	

## CARTAS DE ADHESIÓN Y CONSTANCIA

### CARTA DE ADHESIÓN Y CONSTANCIA AL INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 166 DE 2024 CÁMARA

**HONORABLE REPRESENTANTE JOSÉ JAIME USCÁTEGUI PASTRANA**

*por medio de la cual se reglamenta, garantiza y protege el derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., septiembre 18 de 2023

OFI24-JJUP-371

Honorable Representante

ANA PAOLA GARCÍA SOTO

Presidente

Comisión Primera Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto: Adhesión al Informe de ponencia positiva para primer debate del Proyecto de Ley Estatutaria número 166 de 2024 Cámara,** por medio de la cual se reglamenta, garantiza y protege el derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica y se dictan otras disposiciones.

Respetada Presidente,

Por medio del presente, en mi condición de ponente del Proyecto de Ley Estatutaria número

166 de 2024, por medio de la cual se reglamenta, garantiza y protege el derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica y se dictan otras disposiciones, me permito manifestar mi adhesión al informe de ponencia positiva para primer debate, radicado por los honorables Representantes Coordinadores Andrés Felipe Jiménez Vargas y Eduardo Giovanni Sarmiento Hidalgo, dejando la siguiente constancia:

1. El proyecto de ley elimina el preaviso en todo tipo de manifestaciones o protestas sociales, sin embargo, el preaviso es necesario por cuanto permite que las autoridades tomen medidas preventivas de cualquier eventualidad de peligro, dispongan de los medios para garantizar el derecho a la protesta social y busquen alternativas para también garantizar los derechos de los no manifestantes.

2. El proyecto de ley crea una categoría especial de víctima dentro de la protesta social. Dicha condición se adquiere, según el proyecto, con independencia de que se individualice, aprehenda, procese o condene al autor del daño. Además, permite, sin un debido proceso, acceder a “derechos”, reparación económica, garantías de no repetición, entre otros. Cabe mencionar que además de la “víctima directa”, también serían víctimas en el marco de la protesta el cónyuge o compañero permanente y los familiares dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil de quien sufrió el daño o los integrantes de las comunidades, organizaciones y movimientos sociales a los que pertenece o pertenecía, lo que resulta ampliamente problemático,

3. El proyecto de ley no es claro frente al concepto de acto de violencia institucional y si es una definición de la Iniciativa legislativa o si se está tratando de crear un delito con agravación punitiva, caso en el cual no podría estar de acuerdo.

4. El proyecto de ley crea la obligación del Estado de garantizar actividades que están y deben estar a cargo de a los organizadores de la protesta o manifestación como: la movilización de recursos o el transporte de personas. Lo anterior abre una puerta para que se utilicen indebidamente recursos públicos para financiar marchas o movilizaciones.

Sin otro particular y agradeciendo la atención prestada,

José Jaime Uscátegui Pastrana  
Representante a la Cámara por Bogotá D.C.  
Capitolio Nacional  
Congreso de la República

**CONTENIDO**

Gaceta número 1503 - jueves, 19 de septiembre de 2024

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**PONENCIAS**

**Págs.**

Informe de ponencia para primer debate texto propuesto del Proyecto de Ley Estatutaria número 166 de 2024 Cámara, por medio de la cual se reglamenta, garantiza y protege el derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica y se dictan otras disposiciones. .... 1

**CARTAS DE ADHESIÓN Y CONSTANCIA**

Carta de adhesión y constancia al informe de ponencia positiva para primer debate del proyecto de ley estatutaria número 166 de 2024 cámara Honorable Representante José Jaime Uscátegui Pastrana, por medio de la cual se reglamenta, garantiza y protege el derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica y se dictan otras disposiciones..... 56