

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN EL SENADO
Proyecto de Ley 060 de 2020 Senado
"Por el cual se regula el artículo 37 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones"

Bogotá, D. C., 24 de agosto de 2020

Doctor

MIGUEL ÁNGEL PINTO

Presidente Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

Referencia: Informe de Ponencia para Primer Debate en el Senado del Proyecto de Ley No. 060 de 2020 Senado, "Por el cual se regula el artículo 37 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones"

Señor Presidente:

De conformidad con lo consagrado por la Ley 5ª de 1992 y la honrosa designación que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, me permito rendir informe de ponencia para Primer Debate en el Senado al Proyecto de Ley No. 060 de 2020 Senado, *"Por el cual se regula el artículo 37 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones"*

Antecedentes

El Proyecto de Ley No. 060 de 2020 Senado *"Por el cual se regula el artículo 37 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones"* es de iniciativa parlamentaria, fue radicado por los Honorables Senadores JUAN DIEGO GOMEZ JIMENEZ, EFRAIN JOSE CEPEDA SARABIA, MYRIAM ALICIA PAREDES AGUIRRE, JUAN CARLOS GARCIA GOMEZ, NORA MARIA GARCIA BURGOS, EDUARDO ENRIQUEZ MAYA, LAUREANO AUGUSTO ACUÑA DÍAZ, MIGUEL ÁNGEL BARRETO CASTILLO, H.R. NICOLAS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARAN, NIDIA MARCELA OSORIO el 20 de julio de 2020 en la Secretaría General del Senado de la República y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 593 de 2020.

I. Marco Constitucional y Legal

El artículo 152 de la Carta Magna establece *"Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias:*

- a) Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección; (...)*

Así mismo, el artículo 207 de la Ley 5ta de 1992 señala que *"se tramitarán como Proyectos de Ley Estatutaria; de conformidad con el artículo 152 y concordantes de la Constitución Política, los referidos a las siguientes materias:*

no podrán expedirse por facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República, tal y como lo reglamenta la Ley 5ta de 1992 en su artículo 208.

II. Contenido y Alcance del Proyecto de Ley

"Por el cual se regula el artículo 37 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones"

Capítulo I

Objeto, Principios, y Derechos.

Artículo 1º. Objeto. *La presente Ley tiene por objeto regular, garantizar y proteger el derecho a la manifestación, movilización y reunión social y pacífica; determinar su alcance y, definir las responsabilidades y obligaciones de las partes intervinientes y de las autoridades.*

Artículo 2º. Principios. *Los principios señalados mediante la presente Ley guían todo el proceso de garantía y regulación de la manifestación, movilización y reunión social y pacífica en el territorio nacional y sirven de marco interpretativo de las normas establecidas y existentes sobre la materia.*

a) Universalidad: *La manifestación, movilización y reunión es derecho fundamental que se define en la presente ley y en lo no dispuesto en ella, en las normas internacionales que regulan la materia. Se aplica para todos los habitantes y autoridades en el territorio nacional.*

b) Legalidad: *El ejercicio de la manifestación, movilización y reunión social y pacífica se hará de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Política de Colombia y en la presente Ley. Para que la manifestación social sea legal deberá ser pacífica sin afectar vida, honra y bienes de los colombianos.*

c) Necesidad: *La intervención del Estado resulta necesaria cuando se extralimita el ejercicio de la manifestación, movilización y reunión social y pacífica, cuando se afecten los derechos y bienes de personas que no intervienen en la respectiva manifestación, movilización y reunión.*

d) Proporcionalidad: *La intervención y el uso de la fuerza por parte del Estado no puede ser excesivo frente al control que ejerce para salvaguardar a la ciudadanía y a los bienes del Estado y/o de los particulares. Así mismo, las manifestaciones, movilizaciones y reuniones sociales y/o pacíficas atenderán a un fin social pero no podrán justificar daños a terceros o bienes de cualquier naturaleza.*

e) Dignidad humana: *La manifestación, movilización y reunión social y pacífica no constituirá ningún mecanismo o argumento de represión social o de justificación por parte de los organizadores, patrocinadores, participantes, intervinientes, servidores públicos y habitantes en general, para la afectación de los derechos fundamentales de cualquier persona que participe pacíficamente de la manifestación, garantizando siempre su integridad física y seguridad, así como la propiedad privada.*

f) Prevalencia del interés general: *en el ejercicio de la manifestación, movilización o reunión social y pacífica se garantizará la protección de la infraestructura crítica, de los bienes públicos y privados y todos aquellos que se encuentran en desarrollo del bienestar común.*

g) Seguridad: *El límite frente a los actos de violencia y vandalismo en el ejercicio de la manifestación social se justifica en la seguridad pública y el bienestar común. Además, se garantizará la protección y reparación de las personas que se vieron afectados física y patrimonialmente por los actos reprochables de aquellos que no ejercen el derecho a la manifestación social de manera pacífica y con respeto a la comunidad.*

h) Reunión Pacífica: *La reunión pacífica es el eje fundamental de la manifestación social y del desarrollo de derecho a la libertad de expresión y reunión por lo cual su finalidad no puede ser desproporcionada o tergiversada justificando actos de violencia frente a la comunidad, el Estado y sus patrimonios.*

c. Los servidores públicos: Permitir la manifestación social pacífica y legítima, libre y espontánea, sin interferirla, estigmatizarla o enfrentarla. Únicamente cuando surjan brotes de violencia o, afectación del orden público, deberán acudir al uso legítimo, monopólico y armónico de la fuerza.

j) Asimetría regional: Para todos los efectos, el reglamento deberá diferenciar y regular de manera diferente la manifestación social y pacífica en las zonas rurales y las urbanas.

Artículo 3º. Componentes fundamentales del derecho a la manifestación social y pacífica.

El derecho a la manifestación Social y Pacífica comprende el desarrollo de los derechos a la libertad de expresión y de reunión. Este mecanismo es empleado para manifestarse frente a los diferentes acontecimientos que afectan a un sector o varios de la población. Además, para que se configure la condición de ser pacífica debe respetar los límites frente a los derechos de los demás habitantes garantizando los postulados de seguridad, libertad de asociación, expresión y democracia participativa.

En desarrollo del artículo 37 de la Constitución Política Nacional se establece que todo sector del pueblo tiene derecho a reunirse para manifestarse pública y pacíficamente. Además, se encuentra en armonía con los postulados del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos sobre los límites que pueden imponerse a través del mandato de la Ley para proteger la seguridad y el orden.

Artículo 4º. Definición y alcance del derecho a la manifestación social y pacífica.

La manifestación social y pacífica es un derecho fundamental directamente relacionado con el derecho a la libre expresión y en consideración al derecho de reunión, así como una garantía democrática, estructurado de conformidad con los postulados que hacen parte del bloque de constitucionalidad.

Su ejercicio implica el ejercicio efectivo de la seguridad física y personal, el orden público y el respeto por los derechos de los demás habitantes del territorio nacional, así como de los derechos y garantías de las instituciones y entidades públicas y de su patrimonio.

Artículo 5º. Derechos de los participantes en las manifestaciones o movilizaciones.

Los promotores, intervinientes y patrocinadores de las manifestaciones o movilizaciones sociales y pacíficas son:

1. *Toda persona tiene derecho a participar en forma libre y segura en las manifestaciones o movilizaciones sociales pacíficas.*

2. *Toda persona tiene derecho al desarrollo de actividades artísticas y culturales como forma de expresión en las manifestaciones y movilizaciones pacíficas sin ser limitados por las autoridades para ello.*

3. *Toda persona tiene derecho a que se respeten y se garanticen las condiciones necesarias para el ejercicio de sus derechos a la manifestación o movilización pública y pacífica en ejercicio de sus derechos políticos, libertad de expresión y reunión pacífica.*

4. *Toda persona tiene derecho a reunirse para manifestar o movilizarse pacíficamente sin la interrupción de la fuerza pública para bloquear o dispersar la reunión, sin la existencia de situaciones que pongan en peligro los derechos propios y los de los demás, la seguridad y el orden público.*

5. *Toda persona que sea detenida o requerida por alguna autoridad pública en los eventos de bloqueo o dispersión de las manifestaciones o movilizaciones por la presencia de actos violentos que pongan en peligro los derechos de las personas, la seguridad y el orden público, tiene derecho a conocer los motivos por los cuales es retenido y a la lectura de sus derechos en caso de ser detenido.*

6. *Toda persona tiene derecho a la asistencia técnica inmediata una vez ocurrida su detención en los eventos de bloqueo o dispersión por parte de las autoridades, en las manifestaciones o movilizaciones por la presencia de actos violentos, en búsqueda de garantizar sus derechos a la legítima defensa y el debido proceso como derecho fundamental.*

Durante la gestación:

De conformidad con lo que señale el reglamento, las autoridades competentes, previo a la intervención de la fuerza pública en las manifestaciones y movilizaciones sociales y pacíficas, tales como el ESMAD, la Policía Nacional o el Ejército Nacional, deberán:

- (i) Identificar el personal de los servidores públicos que intervendrán en la respectiva manifestación o movilización social;*
- (ii) Identificar el cuerpo oficial al que pertenecen;*
- (iii) Elevar un acta en el que el superior jerárquico acredite que el personal que intervendrá cuenta con la capacidad y el entrenamiento necesario para intervenir en ese tipo de manifestaciones sociales;*
- (iv) Verificar, con la observancia de la Defensoría del Pueblo o del Ministerio Público, el equipamiento y el armamento que se disponga para la intervención de las manifestaciones o movilizaciones por parte de la fuerza pública, y su la adecuación del mismo a los parámetros permitidos de conformidad con lo ordenado en la presente ley.*
- (v) Especializar cuerpos de las fuerzas pública que puedan intervenir, cuando sea necesario, de manera exclusiva en las manifestaciones sociales con plena observancia del respeto a los derechos humanos de los manifestantes y de los demás habitantes. Esos cuerpos especializados serán diferentes para las zonas rurales que para las zonas urbanas.*

Durante el desarrollo:

De conformidad con lo que señale el reglamento, las autoridades competentes, durante el desarrollo de la manifestación y movilización social y pacífica deberá, cuando menos, observar las siguientes conductas y prohibiciones:

- a) Garantizar las condiciones para el ejercicio del derecho de reunión y manifestación social en condiciones pacíficas y de seguridad tanto para los manifestantes como para los habitantes en general.*
- b) Tomar las medidas adecuadas, proporcionales y necesarias para proteger la infraestructura crítica de la cual depende la provisión de bienes y servicios públicos, especialmente de aquellos calificados como servicios públicos esenciales.*
- c) Para controlar de manera proporcional los actos de violencia o de vandalismo que puedan presentarse en el ejercicio de la manifestación social y pacífica en las zonas urbanas, el ESMAD, la Policía Nacional y el Ejército Nacional deberán emplear equipamiento y armamento no letal que permitan el control de los actos violentos sin afectar la integridad física de ningún interviniente. Se prohíbe el equipamiento o manejo por parte de la fuerza pública de armas de fuego para intervenir en las manifestaciones o movilizaciones sociales.*
- d) Acudir a los lugares de desarrollo de la manifestación social o concentración con, por lo menos, lo siguiente:*
 - (i) Una (1) ambulancia por cada trescientos (300) miembros de la fuerza pública que deban intervenir para recuperar el orden público.*
 - (ii) Un (1) equipo de bomberos contra incendio por cada quinientos (500) miembros de la fuerza pública que deban intervenir para recuperar el orden público.*
- e) Prohibir la presencia de encapuchados o personas que no permitan su identificación dentro de las manifestaciones y movilizaciones sociales.*
- f) Hacer efectivas las sanciones económicas y pedagógicas que se señalan en la presente ley.*
- g) Emplear cámaras o cualquier mecanismo de vigilancia en el espacio público y privado para la plena identificación de quienes desarrollen actos de violencia o vandalismo en el ejercicio de la manifestación o movilización social con el ánimo de evitar la ocurrencia de estos y sancionar las contravenciones y los delitos actos de violencia o vandalismo ocurridos cometidos durante en las manifestaciones sociales que atenten contra la vida, honra de las personas y los bienes públicos y privados*
- h) Prestar atención médica inmediata en el lugar de los hechos a todas las personas que resulten afectadas físicamente ya sea por el desarrollo de actos violentos durante la manifestación o movilización social, así como en la distorsión o bloqueo de las manifestaciones que se requieran por la presencia de actos de violencia que pongan en*

promotores de las manifestaciones y movilizaciones sociales y pacíficas, en ejercicio del derecho de reunión a:

- a) Desarrollar la manifestación social y pacífica sin incurrir en actos de violencia o de vandalismo frente al patrimonio público, la fuerza pública, terceros y/o su patrimonio.*
- b) Promover e implementar entre todos los intervinientes y participantes, previo a la realización de encuentros o cualquier tipo manifestación social y pacífica, la pedagogía de la marcha pacífica, sin actos de vandalismo y violencia.*
- c) Adelantar por los medios que indique el reglamento, actos para garantizar la protección del patrimonio público y privado en todas sus formas, en coordinación con las autoridades competentes.*
- d) Abstenerse de promover o fomentar la afectación, el sabotaje, daño o destrucción de elementos considerados como infraestructura crítica para la provisión y prestación de bienes y servicios públicos, especialmente aquellos considerados como de servicios públicos esenciales.*

Artículo 9º. Prohibiciones de los intervinientes, patrocinadores y promotores de la manifestación Social y Pacífica. *Está prohibido para los intervinientes, patrocinadores y promotores de la manifestación social y pacífica:*

- a) La convocatoria o el desarrollo de cualquier manifestación o movilización que persiga como fin último la propaganda a la guerra, la apología al odio, la violencia y el delito; la pornografía infantil y la instigación pública y directa a cometer delitos.*
- b) 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 o manifestaciones colectivas violentas.*
- c) El porte o uso de cualquier elemento que pueda ser empleado para atentar en contra de la integridad física de los miembros de la fuerza pública, terceros y el patrimonio público y/o privado. Su uso implicará la imposición de sanciones señaladas en la presente Ley.*
- d) 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.*
- e) Toda manifestación o movilización que tenga como propósito o como efecto la interrupción al acceso de trabajadores y usuarios a sus residencias o lugares de trabajo.*
- f) El empleo de cualquier mecanismo para marcar, sobreponer, escribir, destruir, obstruir los bienes de carácter público y privado en ejercicio de la manifestación social en lugares no autorizados por el reglamento para el efecto.*
- g) La obstrucción de la vía pública de manera prolongada, por un término superior a 10 horas o, el empleo de actos violentos para tal fin.*

Artículo 10º. Medios de Comunicación. *Se garantizará el ejercicio de las actividades de los periodistas en el seguimiento del desarrollo de las manifestaciones. Bajo ningún motivo se limitará su actividad de reportaje, fotografía y grabación. Su intervención o participación en los lugares de desarrollo de la manifestación social es voluntaria y entraña una responsabilidad personal.*

CAPÍTULO III.

Fondo para la indemnización administrativa, origen de los recursos y procedimiento especial para la indemnización alternativa de solución de controversias

Artículo 11º. Creación del Fondo para la Democracia o FONDEMOCRACIA. *Créase el Fondo para la Democracia o FONDEMOCRACIA, 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 los

Artículo 12º. Objetivo del FONDEMOCRACIA: El Fondo para la Democracia o FONDEMOCRACIA tendrá por objeto indemnizar a los afectados por los daños personales físicos, no mentales, y patrimoniales causados al patrimonio público y privado durante el desarrollo de la manifestación social en el territorio nacional.

Artículo 13º. Beneficiarios: Toda persona, natural o jurídica, nacional o extranjera, pública o privada que haya sido afectada físicamente (no mental) o patrimonialmente durante el desarrollo de la manifestación social en el territorio nacional.

Artículo 14º. Plazo máximo para la materialización del pago indemnizatorio. El reglamento adoptará un procedimiento expedito que no podrá superar el término de 20 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.

Se indemnizará por medio del fondo, en forma privativa el daño emergente causado por los hechos de violencia ocurridos en el marco de manifestaciones o movilizaciones sociales, en ningún caso se procederá a la indemnización del lucro cesante o los daños morales causados en las mismas circunstancias.

Parágrafo. Solamente se indemnizará con recursos del FONDODEMOCRACIA los daños físicos a las personas o a sus establecimientos de comercio abiertos al público o, a sus empresas, fábricas y comercios, siempre y cuando se acredite la licitud de los negocios; su formalización y que la ocurrencia de los daños haya sido en ocasión a una manifestación o movilización social.

Artículo 15º. Montos y requisitos de la indemnización administrativa del Fondo FONDEMOCRACIA. La reparación por los daños causados con ocasión de las manifestaciones se otorgará por una sola vez, hasta la suma equivalente de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento del pago, por cada solicitante. Cada solicitante podrá pedir indemnización hasta por cinco (5) distintos establecimientos de comercio abiertos al público, empresas o propiedades afectados con la respectiva manifestación social.

Para que se otorgue la indemnización administrativa que se menciona por daños al patrimonio público y privado el afectado deberá radicar la solicitud de indemnización administrativa ante el Ministerio de Interior junto con los siguientes documentos:

1. Fotocopia del documento de identidad.
2. Acreditar la titularidad del derecho de dominio o posesión del bien afectado durante el desarrollo de la manifestación.
3. Demostrar mediante cualquier medio probatorio el daño causado durante el desarrollo de la manifestación.
4. Haber denunciado los hechos violentos o de vandalismo previamente.
5. Identificar claramente la movilización dentro de la cual se presentaron los hechos dañosos y, en lo posible, intervinientes causantes del daño.
6. Aportar prueba sumaria de la cuantía del daño.
7. Declaración juramentada de presentar una única reclamación por bien afectado por cada una de las respectivas manifestaciones sociales.

Parágrafo: El reglamento que se expida para el funcionamiento del FONDEMOCRACIA para la reparación administrativa que señala la presente ley podrá disponer requisitos adicionales para su procedencia.

Artículo 16º. Término para solicitar la indemnización administrativa. El término perentorio para solicitar la indemnización administrativa por los daños causados a los bienes públicos y privados es de treinta (30) días calendario contados a partir del día siguiente a la ocurrencia de los hechos.

b. Ofrecer disculpas en forma pública por los efectos de sus actos violentos durante las manifestaciones o movilizaciones sociales.

c. Participar en campañas educativas sobre el desarrollo de la manifestación Social y Pacífica, promoviendo el respeto y el conocimiento de los límites frente a los derechos de la comunidad en general. Además, incorporará la pedagogía propia y para terceros sobre la conservación de los bienes públicos y privados.

d. Participar activamente en los mecanismos de resarcimiento de las personas afectadas con su conducta y en la reparación de los bienes públicos y privados afectados durante el ejercicio de la manifestación social.

e. Desarrollar actividades de limpieza de las calles y los bienes públicos afectados durante las movilizaciones o manifestaciones.

Estas medidas correctivas podrán imponerse de manera conjunta si el infractor es capturado en flagrancia o plenamente identificado a través de grabaciones de video o fotografías.

Parágrafo: El reglamento desarrollará la materia indicada en el presente artículo relacionada con la aplicación de las medidas correctivas por los actos violentos o de vandalismo ocurridos en el desarrollo de la manifestación o movilización social en pleno respeto de los derechos fundamentales como el debido proceso y garantías jurídicas, disponiendo un procedimiento de verificación e investigación de los hechos para su aplicación.

Artículo 18º. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

III. 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*

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.

IV. 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 humanos¹, 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

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 Interamericano² 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.
- 2. 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.
- 3. 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

4. **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.
5. **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.
6. **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 Belem Do Pará Artículo 4, Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de la libertad en las Américas (CIDH)

V. 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 del presente Proyecto de Ley, al realizar un recorrido panorámico frente a las disposiciones adoptadas por otros países para regular este derecho.

En Italia³, 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 pre-notificación 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 vigente⁴, 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

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.*
- 2. 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 17/1972⁵ 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 9/1983⁶, 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 4/2015⁷, 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 concurren 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 8 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949⁸, 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 Constitución⁹ 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 página¹⁰.

La Orden Ejecutiva 13809¹¹ 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.

⁸ López González José Luis, Consideraciones de Derecho Comparado en torno a la libertad de reunión y

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 Expresión¹² 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 Mexicanos¹³, la Constitución de 1857 señala en el artículo 9 *“A nadie se le puede coartar el derecho de asociarse ó 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 9 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 esta, 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 Constitución¹⁴ *“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. 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 13¹⁵ *“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

¹² <https://novumjus.ucatolica.edu.co/article/view/1964/1769> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe de la Relatoría especial para la libertad de expresión (Washington: OEA. 2009). párr. 70.

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 n° 2019-290 de 10 abril 2019¹⁶ 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 Unido¹⁷, 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,¹⁸ 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. Si 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.¹⁹

A nivel de derecho de la unión europea, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea en su artículo 12²⁰ 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 otras 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 Público²¹ 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 entero²² 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 Unidos²³ 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.

20

<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:RJ8lqkGdqV0J:https://www.boe.es/doue/2010/>

Vale destacar dentro de estas normas estadounidenses, la norma federal HR 6054²⁴ 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 mascara 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 Público²⁵ 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.

Austria²⁶ 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 Canadá²⁷ usar capucha durante una protesta es delito con pena de hasta 10 años de prisión.

La Ley de Seguridad Ciudadana de España²⁸, contempla sanciones de hasta 30.000 euros a los manifestantes que se cubran el rostro.

A raíz de las protestas en Chile²⁹, 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 Reunión³⁰ que los manifestantes se cubran la cara o impidan su identificación durante manifestaciones públicas.

Estimo, 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 pacifico de este derecho, la vida, bienes, seguridad y salud públicas.

²⁴ <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/6054>

²⁵ <https://lagen.nu/2005:900>

²⁶ <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2017/10/09/austria-wanted-to-ban-burgas-now-it-also-fines-mascots-and-stops-cyclists-who-wear-scarves/>

²⁷ <https://www.cbc.ca/news/politics/wearing-a-mask-at-a-riot-is-now-a-crime-1.1306458>

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”³¹ 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.³²

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 Unido³³, 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.

VI. 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 34/169³⁴, 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.***
- *Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley asegurarán 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.*
- *Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no cometerán 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*

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 1990³⁵

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

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.*

Considera el ponente, que traer a colación estos principios, resulta de utilidad al igual que algunos marcos normativos vigentes sobre el derecho de reunión o manifestación pública anteriormente analizados, en aras de analizar si las disposiciones contenidas en este proyecto de ley frente a los miembros de la fuerza pública se encuentran en consonancia con estas disposiciones de carácter internacional en cabeza de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, las cuáles si bien no tienen carácter imperativo, si poseen un espíritu protector que resulta útil conservar en las disposiciones nacionales que regulen el empleo de la fuerza y de las armas de fuego por parte de los oficiales del orden durante las manifestaciones públicas.

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:

“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 privilegiarán 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 haya usado de la fuerza, deberá presentar ante

De acuerdo con la publicación de Amnistía Internacional *“La actuación Policial en Reuniones Públicas, 2013”*³⁷ 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 dialogo 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 anti disturbios, 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

horas de trabajo continuo sin reposo cuando las manifestaciones públicas se tornan violentas.

VII. Análisis del Proyecto

La manifestación pública o popularmente denominada “protesta social” ha experimentado grandes oleadas con impacto mundial, en el siglo XX se recuerda el movimiento estudiantil francés de “mayo del 68”³⁸ que terminó incidiendo en las protestas contra la guerra de Vietnam en los Estados Unidos, el racismo y por el asesinato de Martin Luther King, así como en la denominada “primavera de Praga”³⁹, movimiento que sentaría las bases del fin de la Unión Soviética y la caída del muro de Berlín cerca de 20 años después.

Recientemente entre el 2010-2012 se desarrolló un movimiento social denominado la “primavera árabe”⁴⁰ que involucró manifestaciones públicas y protestas masivas de la población en países como Túnez, Libia, Argelia, Yemen, Siria, Jordania, Sudán y Arabia Saudita entre otros.

El 2019 fue un año de especial envergadura en lo atinente a las manifestaciones públicas, de acuerdo con un artículo de la Agencia de Noticias Anadolu ⁴¹ sobre las protestas en el mundo en el 2019, algunos de los países que experimentaron el fenómeno, fueron:

La República Checa donde se presentaron protestas por acusaciones de corrupción contra el Primer Ministro Andrej Babis y la ministra de Justicia Marie Benesova.

En Francia, el descontento por el aumento en el precio de la gasolina y la reforma al sistema general de pensiones, desencadenó el movimiento de protestas denominado “chalecos amarillos” que provocó 11 muertos, más de 4 mil heridos, cerca de 12 mil manifestantes arrestados y 3.163 procesadas penalmente.

En España, la manifestación pública fue promovida por independentistas de la Región de Cataluña que instaron a tomarse las calles como protesta frente a la sentencia de prisión de la Corte Suprema a nueve políticos catalanes que promovieron el referendo independentista en 2017.

África y medio oriente, vivieron las protestas en Argelia que generaron la renuncia de Buteflika, quien estuvo en el poder durante 20 años. En Egipto, la indignación por la corrupción en el manejo de recursos públicos generó una movilización masiva de manifestantes terminando con un más de 4.000 personas, incluidos 11 periodistas, arrestadas. El aumento en los precios de la gasolina desencadenó las protestas en Irán con un saldo de 140 manifestantes muertos en 22 ciudades y la detención de más de mil personas. En Irak se habla de más de 350 muertos y más de mil heridos como consecuencia de las protestas. En el Líbano, las manifestaciones comenzaron en octubre en respuesta al intento del gobierno de imponer impuestos a la comunicación y, en

particular, a la red social WhatsApp, las protestas llevaron a la renuncia del primer ministro Saad al-Hariri⁴².

Las limitaciones de derechos impuestas por China en Hong Kong causaron fuertes protestas con un saldo estimado de cinco muertos y más de 5 mil detenidos. También se presentaron protestas y manifestaciones públicas en Indonesia, y en India iniciaron a producirse protestas en diciembre contra la Ley de Ciudadanía, que concede facilidades para la naturalización a algunos grupos religiosos de Pakistán, Afganistán y Bangladés con exclusión de los inmigrantes musulmanes en la misma situación.

En Rusia se produjeron protestas debido a la cancelación de la inscripción de candidatos independientes que deseaban participar en las elecciones de la Alcaldía de Moscú y se habla de más de 1.500 manifestantes arrestados.

Las protestas en Chile se desencadenaron por el aumento de la tarifa del metro y ocasionaron 26 muertos, 3461 heridos de los cuáles se estima que 357 resultaron con afectación permanente de la vista como consecuencia de haber sufrido ataque con balas de goma usadas por la policía para controlar la ola de disturbios desencadenada con las protestas.

Por su parte, en Bolivia surgieron las protestas con motivo del presunto fraude en la reelección del Presidente Evo Morales generando su renuncia y asilo en México, estas protestas arrojaron un saldo de 31 muertos.

En el Ecuador se encendieron las protestas como consecuencia de la decisión del Presidente de poner fin a los subsidios a la gasolina y el resultado de estas fue la revocatoria de la decisión presidencial.

Las protestas en Colombia comenzaron el 21 de noviembre de 2019 y entre las razones señaladas para ellas por los manifestantes se cuentan, el descontento de un sector de la población frente al Gobierno del Presidente Iván Duque, el supuesto incumplimiento a los Acuerdos de Paz con la extinta guerrilla de las FARC y la falta de acción decisiva por parte del Estado frente al asesinato de líderes sociales, entre otras. Se estima que unas 300.000 personas participaron en las protestas en todo el país, con un reporte de cuatro muertos, diversas investigaciones por supuesto abuso de la fuerza policial y más de 100 heridos y detenidos, e innumerables pérdidas económicas y daños a la propiedad pública y privada.⁴³

En el 2020 ni siquiera la pandemia covid19 y las medidas de salud pública adoptadas para prevenir los contagios masivos como el aislamiento preventivo obligatorio han logrado impedir que se realicen manifestaciones públicas en el mundo, en Colombia⁴⁴ se presentaron manifestaciones de migrantes venezolanos, trabajadores informales, desempleados, maestros y personal médico entre otros reclamando la garantía de sus derechos.

Las manifestaciones públicas o protestas sociales cuando han sido violentas han generado un amplio número de muertes, lesiones personales a manifestantes, personal de la fuerza pública e incluso entre los no manifestantes, han generado disrupciones en el transporte

público, daños cuantiosos en la propiedad pública y privada⁴⁵, perturbación de los derechos al trabajo y a la educación de muchas personas, también han afectado el derecho a la salud de otras, por las perturbaciones generadas por las marchas en inmediaciones de hospitales y centros de salud, para citar solo algunos efectos nocivos.

Este escenario social, económico y político, local y global impone al legislador la tarea de encontrar soluciones jurídicas que respondan a una necesidad imperiosa e innegable en Colombia, cual es la regulación del derecho a la manifestación pública que constituye una deuda del legislador con la sociedad colombiana, exigible desde la entrada en vigor de la Constitución de 1991 que en su artículo 37 señala: *“Toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. **Sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuáles se podrá limitar el ejercicio de este derecho**”*. (Negrita fuera de texto) que por el contrario y como se vio en el acápite de derecho comparado, sí ha sido desarrollado en muchos países europeos desde hace más de 60 años.

Se pregunta el ponente ¿puede el legislador establecer límites al derecho de reunión y manifestación pública? La respuesta es sí, no solo a la luz de nuestra propia Constitución sino de lo establecido en los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia y que hacen parte del bloque de constitucionalidad. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala:

“Artículo 19

1. *Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones*
2. *Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.*
3. ***El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales.***
Por Consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:
 - A. ***Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los otros***
 - B. ***La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.”***

Artículo 20

1. *Toda propaganda en favor de la guerra estará prohibida por la ley.*
2. *Toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley.*

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

1. Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.

2. **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. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía.**

3. Ninguna disposición de este artículo autoriza a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, a adoptar medidas legislativas que puedan menoscabar las garantías previstas en él ni a aplicar la ley de tal manera que pueda menoscabar esas garantías.”
(Negrita fuera de texto)

Adicionalmente, La CIDH señala⁴⁶ (...) 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.³⁶ **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 pública³⁷, en los términos de los artículos 13, 15 y 16 de la Convención Americana, y de los artículos IV, XXI y XXII de la Declaración³⁸.** (Negrita fuera de texto).

Con base en todo lo anteriormente esbozado a lo largo de esta ponencia, se aboca el análisis del presente Proyecto de Ley No. 060 de 2020 Senado “Por medio de la cual se regula el artículo 37 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.

El Proyecto cuenta con 18 artículos incluido el de vigencia distribuidos a lo largo de cuatro capítulos.

El Capítulo I contiene el objeto, principios y derechos.

El objeto del proyecto es regular, garantizar y proteger el derecho a la manifestación, movilización y reunión social y pacífica; determinar su alcance y, definir las responsabilidades y obligaciones de las partes intervinientes y de las autoridades.

Se considera que el objeto responde no solo a una necesidad de la población sino a una facultad establecida en la Constitución y responde a los fines de otras normas internacionales de carácter equivalente como la Convención Americana de Derechos Humanos.

Dentro de los principios del derecho a la manifestación social y reunión contenidos en el Proyecto de Ley, se cuentan los siguientes:

Universalidad: El derecho a la manifestación social y reunión es un derecho de todos los habitantes del territorio colombiano.

Legalidad: El ejercicio legítimo del derecho exige su realización pacífica y sin daños.

Necesidad: El uso de la fuerza por parte del Estado durante el ejercicio del derecho se limitará a la estrictamente necesaria para garantizar el orden público y la seguridad.

Proporcionalidad: Las actuaciones del Estado deberán ser proporcionales a la actuación de los manifestantes, por tanto en reuniones pacíficas con objeto lícito está proscrito el uso de la fuerza por parte de los miembros de la fuerza pública.

Dignidad humana: No podrá hacerse uso de este derecho para vulnerar los derechos de otras personas.

Prevalencia del interés general: Deberá realizarse siempre un juicio de valor por parte de las autoridades frente a la respuesta ante las manifestaciones sociales sopesando derechos de grupos de manifestantes y de no manifestantes.

Seguridad: Es deber del Estado garantizar la seguridad de los manifestantes.

Reunión pacífica: Es el eje estructural en el ejercicio del derecho, si los manifestantes lo ejercen pacíficamente y sin armas, se impone al Estado la obligación de reducir al mínimo necesario el uso de la fuerza para controlar los desórdenes que puedan surgir durante las manifestaciones.

Bilateralidad: La manifestación social es un proceso de comunicación que involucra a los manifestantes como emisores de un mensaje y a las autoridades como garantes de la seguridad y a su vez receptoras del mensaje, en la medida en la que todas las partes cumplen sus obligaciones y respetan los derechos de la otra, pueden lograrse resultados positivos para la sociedad a través de este “diálogo público” que mientras más pacífico y respetuoso sea por parte de todos los involucrados más exitoso puede ser para la sociedad en su conjunto.

El artículo 3 del proyecto por su parte reconoce como componentes fundamentales del derecho a la manifestación social, la libertad de expresión y la libertad de reunión. Sobre este artículo el ponente encuentra que se encuentra en consonancia con la legislación universal e interamericana sobre la materia que reconoce la interdependencia de estos derechos.

Los derechos de los manifestantes se encuentran en el artículo 5 del proyecto, ellos son: la participación libre es decir sin exigencia de preaviso o autorización previa por parte de los organizadores o promotores de la manifestación; la autorización para manifestarse a través del uso de expresiones artísticas y culturales; que se respete y garantice su derecho; que no se interrumpan, bloqueen o dispersen por las autoridades las manifestaciones pacíficas salvo por la existencia de situaciones que pongan en peligro los derechos de los manifestantes o de los demás, la seguridad y el orden público; derecho a

Cabe destacar que el artículo 7 establece la obligación de Estado de garantizar el desarrollo pacífico y sin violencia de las manifestaciones públicas. **Para este efecto se habla de dos periodos y por ende de unas obligaciones antes de la manifestación y otras durante la manifestación.**

Antes de la manifestación, por parte de la fuerza pública deberá identificarse el personal que servirá durante el evento, su identificación, la orden escrita del superior jerárquico que autoriza la actuación, la verificación previa por parte de la Defensoría y la Procuraduría sobre el equipo y armamento dispuesto para garantizar el orden.

Durante la manifestación, el proyecto de ley prevé en cabeza del Estado, la obligación de garantizar el ejercicio del derecho, adoptar las medidas adecuadas, proporcionales y necesarias para proteger la infraestructura vital relacionada con la provisión de bienes y servicios para la población.

Se observa una disposición muy importante del proyecto y es la prohibición del uso de armas de fuego por parte de la fuerza pública para garantizar o restablecer el orden durante las manifestaciones públicas. Como se vio en el acápite de este ponencia dedicado a las normas internacionales que regulan el uso de armas de fuego y la actuación de los cuerpos de policía durante las manifestaciones públicas, estas normas internacionales no proscriben el uso de las armas de fuego para controlar el orden público durante manifestaciones o protestas violentas, pero el que la norma colombiana establezca esta prohibición se considera un elemento valioso que demuestra a los participantes la importancia que el Estado otorga a su vida e integridad y la necesidad de cumplir la obligación a su cargo, de manifestar en forma pacífica y sin el uso de armas, de esta forma se crean las condiciones propicias para que el proceso comunicativo operado a través de la manifestación, sea exitoso y genere la mínima cantidad posible de daños a las personas y los bienes.

Con el fin de garantizar la atención médica y la prevención de incendios durante las manifestaciones, se establece la obligación de contar con una (1) ambulancia por cada trescientos (300) miembros de la fuerza pública que deban intervenir para recuperar el orden público y un (1) equipo de bomberos contra incendio por cada quinientos (500) miembros de la fuerza pública que deban intervenir para recuperar el orden público.

Se prohíbe la participación de personas encapuchadas o que impidan su identificación durante las manifestaciones.

El ponente se encuentra razonable esta limitación en el ejercicio del derecho a la manifestación pública, con el fin de evitar que se facilite o incite a la comisión de delitos durante las manifestaciones que impidan el reconocimiento y judicialización de los autores.

Dentro de las obligaciones por parte de los manifestantes y organizadores de las manifestaciones, el proyecto de ley señala que deben desarrollar la manifestación social y pacífica sin incurrir en actos de violencia o de vandalismo frente al patrimonio público, la

convocar a marchas que promuevan la guerra, la apología al odio, la violencia y el delito; la pornografía infantil y la instigación pública y directa a cometer delitos, convocar a las marchas usando capuchas, portar armas o elementos que puedan ser usados para hacer daños a las personas o los bienes.

Se consagra también la prohibición de realizar movilizaciones o manifestaciones a menos de 500 metros a hospitales, centros de salud, puertos marítimos y fluviales, aeropuertos, terminales de transporte público y bienes considerados patrimonio cultural.

Sobre esta restricción, se el ~~ponente~~ encuentra ajustada esta prohibición a los fines esenciales del Estado y a la necesidad de proteger el derecho a la vida y la salud de las personas que requieran ingresar a un establecimiento de salud o se encuentren internadas allí, igualmente se debe evitar que las marchas frente a estos lugares impidan o dificulten el acceso del personal médico bajo cuya responsabilidad recae la vida de los pacientes. En el recorrido realizado a través del derecho comparado se encontró que diversos países prohíben la celebración de manifestaciones públicas en inmediaciones de sedes de Parlamentos, Altas Cortes o de oleoductos y gasoductos, en este último caso por el peligro que ello puede implicar para toda la población en caso de violencia por ejemplo. Así mismo, se considera que garantizar la protección de la infraestructura portuaria, de transporte y los bienes considerados patrimonio cultural de la nación mediante la prohibición de manifestaciones públicas que en caso de tornarse violentas podrían generar daños cuantiosos y a veces irreversibles como en el caso de los bienes patrimonio cultural, son restricciones razonables y que redundan en beneficio de toda la población.

El proyecto también prohíbe los actos vandálicos como grafitis sobre las propiedades, la destrucción y obstrucciones de bienes tanto públicos como privados. Lo anterior, considera el ~~ponente~~ se encuentra justificado, dado que los manifestantes ya cuentan con el derecho de expresarse durante las manifestaciones a través de frases, canticos, arengas, cacerolazos, pancartas, volantes y otros, así como a través de expresiones artísticas o culturales sin mayores restricciones. La naturaleza pacífica de la manifestación como derecho proscribire todo acto sobre la propiedad que se realice sin autorización de sus titulares o curadores. Se evita así un daño a los bienes públicos y privados y el gasto necesario en que se debe incurrir para su reparación.

Se prohíbe igualmente el bloqueo de vías públicas por más de 10 horas. Lo anterior habida consideración de que la CIDH ha manifestado que el derecho a la manifestación pública, a la libertad de reunión y expresión son de una envergadura mayor que el derecho a la movilización, sin embargo, se considera que los derechos de los no manifestantes al trabajo, la educación, la salud, requieren muchas veces del transporte y por ende la movilización y no se encuentra razonable facilitar de un lado una manifestación pública pero impedir o dificultar el derecho al trabajo, a la educación, a la salud o al descanso de los no manifestantes permitiendo el bloqueo de vías por tiempo indefinido.

El artículo 10 del proyecto recoge el principio constitucional de la libertad de prensa para cubrir las manifestaciones y su no censura. Con la salvedad de que constituye un riesgo

establecen una serie de condiciones, montos y procedimiento administrativo para la indemnización de ciertos daños causados durante las manifestaciones públicas.

Finalmente, el Capítulo IV del Proyecto, contempla una serie de medidas correctivas y anticipatorias frente a los responsables de actos vandálicos durante las manifestaciones, que incluye multas desde 5 hasta 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes cuyo destino es el Fondo para la Democracia o FONDEMOCRACIA y medidas de naturaleza pedagógicas como el servicio social en beneficio de la comunidad y el ofrecimiento de disculpas públicas por actos violentos durante las manifestaciones. Se incluye también la participación en campañas educativas para entender la naturaleza pacífica del derecho a manifestar, medidas que deberán ser objeto de reglamentación posterior a la expedición de la ley.

Como pudo verse en la sección de derecho comparado sobre la reparación de daño emergente causado a las personas y la propiedad durante las protestas, resulta necesario para las víctimas garantizar una pronta reparación cuando se trata de daños menores, lo cual evita someterlas a un proceso ordinario que puede tardar años, diversos países como el Reino Unido contemplan esta alternativa jurídica desde 1886.

De otro lado, frente a las sanciones que prevé el proyecto frente a los manifestantes que incumplan las obligaciones y prohibiciones, se destaca que el proyecto no persigue criminalizar la protesta, ni establecer tipos delictivos nuevos, ni agravamiento de las penas de los ya existentes. Si bien se proscriben una serie de conductas durante las manifestaciones públicas, no es menos cierto que no se establecen sanciones de naturaleza penal contra quienes incumplan las obligaciones y prohibiciones durante las manifestaciones, pero si diversas sanciones que resarzan los daños causados a la sociedad con las manifestaciones violentas.

Resulta útil dentro del presente análisis del Proyecto de Ley, traer a colación un pronunciamiento de la Corte Constitucional en Sentencia T-366/ frente al derecho de reunión pública y manifestación que señala:

(...) “3. Derecho a la manifestación social pública y pacífica.

En Colombia el derecho a reunirse y manifestarse pública y pacíficamente está expresamente reconocido en la Constitución Política y en los tratados internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad. El artículo 37 de la Constitución consagra este derecho, en los siguientes términos: “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.”

Esta norma incorpora el derecho de manifestación, garantizando en ambos casos su ejercicio público y pacífico, y estatuye que sólo la ley podrá señalar expresamente los eventos en los cuales puede limitarse el ejercicio de este derecho.[18] El derecho a reunirse y manifestarse pública y pacíficamente, ha sido reconocido por esta Corporación como una de las varias manifestaciones que tiene la libertad de expresión[19] (artículo 20. CP)

sectores, en general minoritarios, para que sean tenidos en cuenta por las autoridades.[20]

*La Constitución Política garantiza el derecho a reunirse y manifestarse públicamente tanto en una dimensión estática (reunión) como dinámica (movilización), de forma individual como colectiva, y sin discriminación alguna, pues así se deriva de la expresión “toda parte del pueblo”. Todo ello, sin otra condición distinta, a que sea pacífico, o sea, sin violencia, armas ni alteraciones graves del orden público. Esto significa que sólo la protesta pacífica goza de protección constitucional. **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.*** (negrita fuera de texto)

Considera el ponente igualmente importante traer a colación durante este análisis, algunos apartes del informe “Protesta y Derechos Humanos, Estándares sobre los derechos involucrados en la Protesta Social y Las Obligaciones que deben guiar la respuesta estatal”⁴⁷ de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH 2019, que establece en lo referente al derecho a la protesta, definiciones y modalidades, lo siguiente:

(...) “1. La protesta² es una forma de acción individual o colectiva dirigida a expresar ideas, visiones o valores de disenso, oposición, denuncia o reivindicación. Como ejemplos pueden mencionarse la expresión de opiniones, visiones o perspectivas políticas, sociales o culturales; la vocalización de apoyo o crítica relativas a un grupo, partido o al propio gobierno; la reacción a una política o la denuncia de un problema público; la afirmación de la identidad o visibilización de la situación de discriminación y marginalización de un grupo.

2. Existe una fuerte interconexión entre el derecho a la libertad de expresión y el derecho de reunión y el llamado derecho a la protesta. Las reuniones, definidas como toda congregación intencional y temporal de un grupo de personas en un espacio privado o público con un propósito concreto,³ “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”⁴. A su vez, la expresión de opiniones individuales y colectivas constituye uno de los objetivos de toda protesta.

3. El derecho a la protesta también se encuentra fuertemente asociado a las actividades de defensa de los derechos humanos, incluyendo demandas de reconocimiento, protección o ejercicio de un derecho. En muchas ocasiones y en diferentes países de la región, se recurre a las protestas para reaccionar ante hechos puntuales de violencia, desalojos, cuestiones laborales u otros eventos que hayan afectado derechos. Las protestas han constituido una vía por la cual se logró tanto la elevación del piso de garantía de derechos fundamentales a nivel

que en situaciones de ruptura de orden institucional democrático, la protesta debe ser entendida “no solo en el marco del ejercicio de un derecho sino al cumplimiento del deber de defender la democracia”⁶ (...)

2 Sin perjuicio de las discusiones de fondo sobre los términos utilizados en este acápite, a los efectos del presente informe se utilizarán las nociones “protesta social” y “manifestaciones públicas” de manera indistinta.

3 A/HRC/20/27, párr. 51

4 A/HRC/20/27, párr. 51

5 Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, 23 de mayo de 2011, A/HRC/17/28, párr. 31. Asimismo, ha sido considerado que “desempeñan un papel decisivo en la protección y la promoción de una amplia gama de derechos humanos”. Consejo de Derechos Humanos, Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016, párr. 6.

6 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso López Lone Y Otros Vs. Honduras. Sentencia de 5 de octubre de 2015

(...)12. La CIDH también reconoce en este informe que, cualquiera sea la modalidad de la protesta, los instrumentos interamericanos establecen que el derecho de reunión debe ejercerse de manera pacífica y sin armas. En el mismo sentido, la Comisión reconoce que los Estados tienen el deber de adoptar las medidas necesarias para evitar actos de violencia, garantizar la seguridad de las personas y el orden público. Sin embargo, al hacer uso de la fuerza en estos contextos los Estados deben adoptar medidas proporcionales al logro de estos objetivos y no obstaculizar de manera arbitraria el ejercicio de los derechos en juego en las protestas. (...)

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.³⁶ 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 pública³⁷, en los términos de los artículos 13, 15 y 16 de la Convención Americana, y de los artículos IV, XXI y XXII de la Declaración³⁸.

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.³⁹ La protección de los derechos y libertades de otros no deben ser empleados como una mera excusa para restringir las protestas pacíficas.⁴⁰ 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”.⁴¹

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 – requiere identificar elementos comunes en la

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. 51 La CIDH ha sostenido que los Estados no son libres para interpretar

el funcionamiento armónico y normal de las instituciones sobre la base de un sistema coherente de valores y principios”⁵³. 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.⁵⁴ (...)

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 Nº 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, se observa que 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. Reconoce el ponente, no obstante lo anterior, la utilidad de la notificación de 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:

2. 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.

3. 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 sí prevé una serie de restricciones en lo referente

infraestructura vital de la nación así como su patrimonio cultural, fines todos acordes con la Declaración Americana de Derechos Humanos.

4. 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. Sobre este particular se encuentra que aunque el informe del Relator recomienda evitar la estigmatización del uso de las “capuchas” como sinónimo de delincuencia o protesta violenta, se comprende y 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.

Comparte el ponente con los autores del proyecto, la preocupación de que el uso de capuchas o disfraces durante las manifestaciones sirvan para incentivar a la violencia, a la comisión de actos delictivos y a impedir la identificación y judicialización de los responsables. En una manifestación 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 se encuentra, que la prohibición contenida en el proyecto tiene un carácter preventivo frente a la comisión de delitos y por tanto se encuentra justificada.

En virtud de todo lo anterior y de las disposiciones conocidas en el acápite de derecho comparado de esta ponencia sobre la regulación en diversos países del derecho de reunión pública, libre expresión y/o manifestación pública, ~~el ponente considera que~~ el texto del Proyecto de Ley número 060 de 2020 Senado constituye una respuesta necesaria para Colombia dentro del escenario social, económico y político, tanto nacional como global actual, se considera oportuno y se encuentran razonables y proporcionales las obligaciones y prohibiciones impuestas, se considera ajustado a la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia que forman parte de su bloque de constitucionalidad, así mismo encuentran sus disposiciones en consonancia con las observaciones del Relator Especial para la Libertad de Expresión de la

Primera del Senado dar Primer Debate al Proyecto de Ley No. 060 de 2020 Senado, *"Por el cual se regula el artículo 37 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones"*

De los Honorables Senadores,

JUAN CARLOS GARCIA

Senador Ponente

**Texto Propuesto para Primer Debate al
Proyecto de Ley No. 060 de 2020 Senado**

"Por el cual se regula el artículo 37 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones"

Capítulo I

Objeto, Principios, y Derechos.

Artículo 1º. Objeto. La presente Ley tiene por objeto regular, garantizar y proteger el derecho a la manifestación, movilización y reunión social y pacífica; determinar su alcance y, definir las responsabilidades y obligaciones de las partes intervinientes y de las autoridades.

Artículo 2º. Principios. Los principios señalados mediante la presente Ley guían todo el proceso de garantía y regulación de la manifestación, movilización y reunión social y pacífica en el territorio nacional y sirven de marco interpretativo de las normas establecidas y existentes sobre la materia.

a) Universalidad: La manifestación, movilización y reunión es derecho fundamental que se define en la presente ley y en lo no dispuesto en ella, en las normas internacionales que regulan la materia. Se aplica para todos los habitantes y autoridades en el territorio nacional.

b) Legalidad: El ejercicio de la manifestación, movilización y reunión social y pacífica se hará de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Política de Colombia y en la presente Ley. Para que la manifestación social sea legal deberá ser pacífica sin afectar vida, honra y bienes de los colombianos.

c) Necesidad: La intervención del Estado resulta necesaria cuando se extralimita el ejercicio de la manifestación, movilización y reunión social y pacífica, cuando se afecten los derechos y bienes de personas que no intervienen en la respectiva manifestación, movilización y reunión.

d) Proporcionalidad: La intervención y el uso de la fuerza por parte del Estado no puede ser excesivo frente al control que ejerce para salvaguardar a la ciudadanía y a los bienes del Estado y/o de los particulares. Así mismo, las manifestaciones, movilizaciones y reuniones sociales y/o pacíficas atenderán a un fin social pero no podrán justificar daños a terceros o bienes de cualquier naturaleza.

e) Dignidad humana: La manifestación, movilización y reunión social y pacífica no constituirá ningún mecanismo o argumento de represión social o de justificación por parte de los organizadores, patrocinadores, participantes, intervinientes, servidores públicos y habitantes en general, para la afectación de los derechos fundamentales de cualquier

se garantizará la protección y reparación de las personas que se vieren afectados física y patrimonialmente por los actos reprochables de aquellos que no ejercen el derecho a la manifestación social de manera pacífica y con respeto a la comunidad.

h) Reunión Pacífica: La reunión pacífica es el eje fundamental de la manifestación social y del desarrollo de derecho a la libertad de expresión y reunión por lo cual su finalidad no puede ser desproporcionada o tergiversada justificando actos de violencia frente a la comunidad, el Estado y sus patrimonios.

i) Bilateralidad: De toda manifestación social y pacífica surgen obligaciones legales para los promotores, patrocinadores y participantes o intervinientes; los no participantes y los servidores públicos, así:

a. Los promotores, patrocinadores y participantes o intervinientes: Se responsabilizarán por la no afectación de la vida, honra y bienes de quienes no participan de la manifestación social y pacífica, así como de los servidores públicos de conformidad con lo estipulado en el reglamento.

b. Los no participantes: Permitir la manifestación social pacífica y legítima, libre y espontánea, sin interferirla, estigmatizarla o enfrentarla.

c. Los servidores públicos: Permitir la manifestación social pacífica y legítima, libre y espontánea, sin interferirla, estigmatizarla o enfrentarla. Únicamente cuando surjan brotes de violencia o, afectación del orden público, deberán acudir al uso legítimo, monopólico y armónico de la fuerza.

j) Asimetría regional: Para todos los efectos, el reglamento deberá diferenciar y regular de manera diferente la manifestación social y pacífica en las zonas rurales y las urbanas.

Artículo 3º. Componentes fundamentales del derecho a la manifestación social y pacífica. El derecho a la manifestación Social y Pacífica comprende el desarrollo de los derechos a la libertad de expresión y de reunión. Este mecanismo es empleado para manifestarse frente a los diferentes acontecimientos que afectan a un sector o varios de la población. Además, para que se configure la condición de ser pacífica debe respetar los límites frente a los derechos de los demás habitantes garantizando los postulados de seguridad, libertad de asociación, expresión y democracia participativa.

En desarrollo del artículo 37 de la Constitución Política Nacional se establece que todo sector del pueblo tiene derecho a reunirse para manifestarse pública y pacíficamente. Además, se encuentra en armonía con los postulados del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos sobre los límites que pueden imponerse a través del mandato de la Ley para proteger la seguridad y el orden.

Artículo 4º. Definición y alcance del derecho a la manifestación social y pacífica.

La manifestación social y pacífica es un derecho fundamental directamente relacionado con el derecho a la libre expresión y en consideración al derecho de reunión, así como una garantía democrática, estructurado de conformidad con los postulados que hacen parte del bloque de constitucionalidad.

Su ejercicio implica el ejercicio efectivo de la seguridad física y personal, el orden público y el respeto por los derechos de los demás habitantes del territorio nacional, así como de los derechos y garantías de las instituciones y entidades públicas y de su patrimonio.

Artículo 5º. Derechos de los participantes en las manifestaciones o movilizaciones.

Los promotores, intervinientes y patrocinadores de las manifestaciones o movilizaciones sociales y pacíficas son:

1. Toda persona tiene derecho a participar en forma libre y segura en las manifestaciones o movilizaciones sociales pacíficas.

sin la existencia de situaciones que pongan en peligro los derechos propios y los de los demás, la seguridad y el orden público.

5. Toda persona que sea detenida o requerida por alguna autoridad pública en los eventos de bloqueo o dispersión de las manifestaciones o movilizaciones por la presencia de actos violentos que pongan en peligro los derechos de las personas, la seguridad y el orden público, tiene derecho a conocer los motivos por los cuales es retenido y a la lectura de sus derechos en caso de ser detenido.

6. Toda persona tiene derecho a la asistencia técnica inmediata una vez ocurrida su detención en los eventos de bloqueo o dispersión por parte de las autoridades, en las manifestaciones o movilizaciones por la presencia de actos violentos, en búsqueda de garantizar sus derechos a la legítima defensa y el debido proceso como derecho fundamental.

CAPÍTULO II.

Garantías, obligaciones y prohibiciones

Artículo 6º. Ámbito de aplicación. La presente Ley aplica a todas las personas que se encuentran en el territorio nacional y que intervengan en el desarrollo de la manifestación pacífica.

Artículo 7º. Obligaciones del Estado. El Estado debe garantizar el desarrollo tranquilo, pacífico y sin violencia de la manifestación social y pacífica.

Para ese objetivo tiene las siguientes obligaciones de acuerdo con el momento de (i) gestación y (ii) desarrollo de las manifestaciones y movilizaciones sociales y pacíficas.

Durante la gestación:

De conformidad con lo que señale el reglamento, las autoridades competentes, previo a la intervención de la fuerza pública en las manifestaciones y movilizaciones sociales y pacíficas, tales como el ESMAD, la Policía Nacional o el Ejército Nacional, deberán:

- (i) Identificar el personal de los servidores públicos que intervendrán en la respectiva manifestación o movilización social;
- (ii) Identificar el cuerpo oficial al que pertenecen;
- (iii) Elevar un acta en el que el superior jerárquico acredite que el personal que intervendrá cuenta con la capacidad y el entrenamiento necesario para intervenir en ese tipo de manifestaciones sociales;
- (iv) Verificar, con la observancia de la Defensoría del Pueblo o del Ministerio Público, el equipamiento y el armamento que se disponga para la intervención de las manifestaciones o movilizaciones por parte de la fuerza pública, y su adecuación del mismo a los parámetros permitidos de conformidad con lo ordenado en la presente ley.
- (v) Especializar cuerpos de las fuerzas pública que puedan intervenir, cuando sea necesario, de manera exclusiva en las manifestaciones sociales con plena observancia del respeto a los derechos humanos de los manifestantes y de los demás habitantes. Esos cuerpos especializados serán diferentes para las zonas rurales que para las zonas urbanas.

Durante el desarrollo:

De conformidad con lo que señale el reglamento, las autoridades competentes, durante el desarrollo de la manifestación y movilización social y pacífica deberá, cuando menos, observar las siguientes conductas y prohibiciones:

- a) Garantizar las condiciones para el ejercicio del derecho de reunión y manifestación social en condiciones pacíficas y de seguridad tanto para los manifestantes como para los habitantes en general.
- b) Tomar las medidas adecuadas, proporcionales y necesarias para proteger la

por parte de la fuerza pública de armas de fuego para intervenir en las manifestaciones o movilizaciones sociales.

d) Acudir a los lugares de desarrollo de la manifestación social o concentración con, por lo menos, lo siguiente:

(i) Una (1) ambulancia por cada trescientos (300) miembros de la fuerza pública que deban intervenir para recuperar el orden público.

(ii) Un (1) equipo de bomberos contra incendio por cada quinientos (500) miembros de la fuerza pública que deban intervenir para recuperar el orden público.

e) Prohibir la presencia de encapuchados o personas que no permitan su identificación dentro de las manifestaciones y movilizaciones sociales.

f) Hacer efectivas las sanciones económicas y pedagógicas que se señalan en la presente ley.

g) Emplear cámaras o cualquier mecanismo de vigilancia en el espacio público y privado para la plena identificación de quienes desarrollen actos de violencia o vandalismo en el ejercicio de la manifestación o movilización social con el ánimo de evitar la ocurrencia de estos y sancionar las contravenciones y los delitos actos de violencia o vandalismo ocurridos cometidos durante en las manifestaciones sociales que atenten contra la vida, honra de las personas y los bienes públicos y privados

h) Prestar atención médica inmediata en el lugar de los hechos a todas las personas que resulten afectadas físicamente ya sea por el desarrollo de actos violentos durante la manifestación o movilización social, así como en la distorsión o bloqueo de las manifestaciones que se requieran por la presencia de actos de violencia que pongan en peligro la vida, la seguridad y el orden público.

i) Cuando la jurisdicción territorial así lo permita, dirigir a los manifestantes violentos y a los saboteadores de la manifestación social a lugares especializados de reclusión para iniciar la imposición de medidas pedagógicas e indemnizatorias y evitar su judicialización, con excepción de los delitos contemplados en la ley.

Artículo 8º. Obligaciones de los intervinientes, patrocinadores y promotores de la manifestación Social y Pacífica. Están obligados los intervinientes, patrocinadores y promotores de las manifestaciones y movilizaciones sociales y pacíficas, en ejercicio del derecho de reunión a:

a) Desarrollar la manifestación social y pacífica sin incurrir en actos de violencia o de vandalismo frente al patrimonio público, la fuerza pública, terceros y/o su patrimonio.

b) Promover e implementar entre todos los intervinientes y participantes, previo a la realización de encuentros o cualquier tipo manifestación social y pacífica, la pedagogía de la marcha pacífica, sin actos de vandalismo y violencia.

c) Adelantar por los medios que indique el reglamento, actos para garantizar la protección del patrimonio público y privado en todas sus formas, en coordinación con las autoridades competentes.

d) Abstenerse de promover o fomentar la afectación, el sabotaje, daño o destrucción de elementos considerados como infraestructura crítica para la provisión y prestación de bienes y servicios públicos, especialmente aquellos considerados como de servicios públicos esenciales.

Artículo 9º. Prohibiciones de los intervinientes, patrocinadores y promotores de la manifestación Social y Pacífica. Está prohibido para los intervinientes, patrocinadores y promotores de la manifestación social y pacífica:

a) La convocatoria o el desarrollo de cualquier manifestación o movilización que persiga como fin último la propaganda a la guerra, la apología al odio, la violencia y el delito: la pornografía infantil v la instigación publica v directa a cometer delitos.

- d) 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.
- e) Toda manifestación o movilización que tenga como propósito o como efecto la interrupción al acceso de trabajadores y usuarios a sus residencias o lugares de trabajo.
- f) El empleo de cualquier mecanismo para marcar, sobreponer, escribir, destruir, obstruir los bienes de carácter público y privado en ejercicio de la manifestación social en lugares no autorizados por el reglamento para el efecto.
- g) La obstrucción de la vía pública de manera prolongada, por un término superior a 10 horas o, el empleo de actos violentos para tal fin.

Artículo 10º. Medios de Comunicación. Se garantizará el ejercicio de las actividades de los periodistas en el seguimiento del desarrollo de las manifestaciones. Bajo ningún motivo se limitará su actividad de reportaje, fotografía y grabación. Su intervención o participación en los lugares de desarrollo de la manifestación social es voluntaria y entraña una responsabilidad personal.

CAPÍTULO III.

Fondo para la indemnización administrativa, origen de los recursos y procedimiento especial para la indemnización alternativa de solución de controversias

Artículo 11º. Creación del Fondo para la Democracia o FONDEMOCRACIA. Créase el Fondo para la Democracia o FONDEMOCRACIA, 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 los afectados por los daños personales físicos, no mentales, y patrimoniales causados al patrimonio público y privado durante el desarrollo de la manifestación social en el territorio nacional.

El Gobierno Nacional deberá destinar los recursos necesarios para la indemnización objeto de creación del fondo, contando igualmente con los recursos que se logren recaudar en desarrollo de los mecanismos de sanción dispuestos en la presente ley.

El reglamento regulará su funcionamiento, así como establecerá el procedimiento expedito para la indemnización por vía administrativa el cual deberá tener en cuenta, cuando menos, lo establecido en la presente ley.

Artículo 12º. Objetivo del FONDEMOCRACIA: El Fondo para la Democracia o FONDEMOCRACIA tendrá por objeto indemnizar a los afectados por los daños personales físicos, no mentales, y patrimoniales causados al patrimonio público y privado durante el desarrollo de la manifestación social en el territorio nacional.

Artículo 13º. Beneficiarios: Toda persona, natural o jurídica, nacional o extranjera, pública o privada que haya sido afectada físicamente (no mental) o patrimonialmente durante el desarrollo de la manifestación social en el territorio nacional.

Artículo 14º. Plazo máximo para la materialización del pago indemnizatorio. El reglamento adoptará un procedimiento expedito que no podrá superar el término de 20 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.

Se indemnizará por medio del fondo, en forma privativa el daño emergente causado por los hechos de violencia ocurridos en el marco de manifestaciones o movilizaciones sociales, en ningún caso se procederá a la indemnización del lucro cesante o los daños morales causados en las

otorgará por una sola vez, hasta la suma equivalente de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento del pago, por cada solicitante. Cada solicitante podrá pedir indemnización hasta por cinco (5) distintos establecimientos de comercio abiertos al público, empresas o propiedades afectados con la respectiva manifestación social.

Para que se otorgue la indemnización administrativa que se menciona por daños al patrimonio público y privado el afectado deberá radicar la solicitud de indemnización administrativa ante el Ministerio de Interior junto con los siguientes documentos:

1. Fotocopia del documento de identidad.
2. Acreditar la titularidad del derecho de dominio o posesión del bien afectado durante el desarrollo de la manifestación.
3. Demostrar mediante cualquier medio probatorio el daño causado durante el desarrollo de la manifestación.
4. Haber denunciado los hechos violentos o de vandalismo previamente.
5. Identificar claramente la movilización dentro de la cual se presentaron los hechos dañosos y, en lo posible, intervinientes causantes del daño.
6. Aportar prueba sumaria de la cuantía del daño.
7. Declaración juramentada de presentar una única reclamación por bien afectado por cada una de las respectivas manifestaciones sociales.

Parágrafo: El reglamento que se expida para el funcionamiento del FONDEMOCRACIA para la reparación administrativa que señala la presente ley podrá disponer requisitos adicionales para su procedencia.

Artículo 16º. Término para solicitar la indemnización administrativa. El término perentorio para solicitar la indemnización administrativa por los daños causados a los bienes públicos y privados es de treinta (30) días calendario contados a partir del día siguiente a la ocurrencia de los hechos.

CAPÍTULO IV. Medidas Correctivas y Anticipatorias

Artículo 17º. Medidas correctivas por actos violentos o de vandalismo. A las personas que incurran y/o promuevan los actos violentos o de vandalismo durante el desarrollo de las manifestaciones sociales se les aplicaran las siguientes medidas correctivas:

1. Económicas: Multas desde 5 hasta 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento del pago y cuyo destino es el Fondo para la Democracia o FONDEMOCRACIA.
2. Pedagógicas:
 - a. Prestar servicio social para beneficio de la comunidad.
 - b. Ofrecer disculpas en forma pública por los efectos de sus actos violentos durante las manifestaciones o movilizaciones sociales.
 - c. Participar en campañas educativas sobre el desarrollo de la manifestación Social y Pacífica, promoviendo el respeto y el conocimiento de los límites frente a los derechos de la comunidad en general. Además, incorporará la pedagogía propia y para terceros sobre la conservación de los bienes públicos y privados.
 - d. Participar activamente en los mecanismos de resarcimiento de las personas afectadas con su conducta y en la reparación de los bienes públicos y privados afectados durante el ejercicio de la manifestación social.
 - e. Desarrollar actividades de limpieza de las calles y los bienes públicos afectados durante las movilizaciones o manifestaciones.

Estas medidas correctivas podrán imponerse de manera conjunta si el infractor es capturado en

De los Honorables Senadores,

JUAN CARLOS GARCIA
Senador Ponente