

Imprimir

El contenido del proyecto de Ley Estatutaria 166 de 2024 [1], radicado el 6 de agosto por los dignatarios de la Comisión Primera Constitucional, en la Cámara de Representantes, mantiene el contenido del Proyecto de Ley Estatutaria 270 de 2023, Cámara, presentado desde el Pacto Histórico. Sin embargo, aunque se avanza en la superación de las restricciones que ha pretendido colocar la armonización con el Proyecto 275, Cámara, presentado desde el Partido Conservador perviven sesgos de control autoritario derivados del proyecto que fue archivado, en tiempos del Senador Juan Diego Gómez.

En versiones anteriores de este proyecto de Ley se intentó que coexistiera el derecho fundamental del pueblo colombiano al ejercicio de la protesta pacífica consagrado en el artículo 37 de la Constitución de 1991, con prerrogativas que se ha pretendido atribuir al Estado en el ejercicio de la autoridad, mediante el uso de mecanismos de fuerza, como factor determinante para limitar este derecho y dar prelación a la democracia representativa.

Entre otros aspectos, el artículo 37 de la Constitución Política de 1991 es muy claro en plantear que se requiere de la expedición de “la ley que podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho”.

Las prerrogativas que se pretenden atribuir desde los sectores conservadores están ancladas en la cultura política patriarcal y en la psicología tradicional de la autoridad y la vigilancia, forjada desde la teoría de la seguridad nacional, del orden público y del “síndrome del enemigo interno”. Con base en ello, el más mínimo conflicto se concibe como una batalla campal, con serio riesgo de desvanecer el goce efectivo del derecho fundamental al ejercicio de la movilización y la protesta pacífica.

Como se afirma en la exposición de motivos del Proyecto 166, el esfuerzo de concertación se demoró más de seis meses, con el objeto de integrar visiones muy diversas desde el Partido Conservador, el Polo Democrático Alternativo, el Partido Liberal, el Pacto Histórico, el Centro Democrático, Cambio Radical, el Partido de la U, el Nuevo Liberalismo, la Liga de Gobernantes Anticorrupción, el Partido Comunes y la Curul Especial para la Paz. Este proceso contó con el acompañamiento y asesoría técnica de la Oficina del Alto Comisionado de las

Naciones Unidas para los Derechos Humanos Delegada para Colombia encabezada por Juliette de Rivero.

La armonización, desde una óptica transaccional entre dos concepciones tan diferentes como el enfoque progresista y el conservador, para plasmar en un solo proyecto de ley el derecho a la protesta pacífica, el concepto de autoridad y la relevancia de la democracia representativa, corre el riesgo de neutralizar el espíritu de la democracia participativa, o de dilatar hasta hacer inviable la conversión del proyecto en Ley de la República, con la actual correlación de fuerzas en el seno del Congreso.

De allí la importancia que deben desempeñar las organizaciones y movimientos sociales, en procura de dinamizar e incidir en este proceso. Al respecto, existe la Plataforma Participando.co [2], donde se aglutinan organizaciones como: Campaña Defender la Libertad: un Asunto de Todas, Comité de Derechos Humanos del Suroriente, Corporación Democracia en Acción (DEMOS), Corporación Jurídica Libertad (CJL), Corporación Justicia y Democracia, Corporación Reiniciar, Corporación Viva la Ciudadanía, Colectivo de Abogadas y Abogados José Alvear Restrepo, Comisión Colombiana de Juristas, Fundación Comité de Solidaridad con Presos Políticos (CSPP), Fundación Foro Nacional por Colombia, Fundación Karisma, Fundación Lazos de Dignidad - FLD, Plataforma Colombiana de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo.

Sin embargo, más allá de estas organizaciones, la incidencia para que este Proyecto sea Ley de la República le corresponde, de manera determinante, a los movimientos sociales, a los partidos políticos progresistas y al ejercicio de comunicación permanente, para fortalecer su divulgación y conocimiento, más allá de los ámbitos especializados de los iniciados en el activismo de las organizaciones no gubernamentales.

Hasta la fecha, no se han iniciado los debates que se requiere adelantar en el marco de la actual legislatura que va desde el 20 de julio de 2024 al 20 de junio de 2025. Son dos debates que se deben desarrollar y aprobar en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y en la Plenaria de la misma y dos debates en el Senado, en su comisión

Primera y en la respectiva Plenaria, para lograr que el Proyecto se convierta en Ley de la República. De no lograrse, se requiere iniciar desde cero, nuevamente.

Por tratarse de un ámbito correspondiente a los derechos fundamentales, que regulan aspectos de carácter constitucional, se requiere de la expedición de una Ley estatutaria.

El proyecto de ley estatutaria sobre protesta pacífica tiene su historia: el Senador conservador, Juan Diego Gómez, presentó el proyecto de ley 281 de 2019, en un contexto de protesta social que se intensificó desde 2018, al calor de las movilizaciones estudiantiles que exigieron al Gobierno Duque la financiación de la universidad pública y el control del incremento de las matrículas en la universidad privada. El sentido del proyecto estuvo centrado en el control de la protesta y en la generación de restricciones desde enfoques represivos. Sin embargo, dicho proyecto de ley, no prosperó.

En 2019, se dinamizó la protesta, en razón de factores de empobrecimiento de sectores vulnerables, con incremento de la desigualdad social y creció la movilización por la implementación del Acuerdo Final de Paz suscrito por el Gobierno con las FARC en 2016. En ese contexto de movilización, el 25 de noviembre de 2019 fue asesinado por un oficial del ESMAD, el joven Dylan Cruz, lo que condujo al crecimiento de las movilizaciones frente al uso excesivo de la fuerza policial. Ni siquiera el confinamiento generado a raíz de la pandemia pudo contener el auge de la movilización. Hubo diversidad de expresiones como la exhibición de trapos rojos en las casas, como forma de denuncia de la situación de hambre y se fueron abriendo los espacios de movilización, en medio de las medidas restrictivas de distanciamiento social.

En 2021, el Senador Iván Cepeda presentó, con acompañamiento del Comité Nacional de Paro, el Proyecto de Ley 079 de 2021. El texto del proyecto de ley se apoya en la Constitución Política de 1991 y las garantías para la movilización y la protesta pacífica planteadas en el punto 2.2 del Acuerdo de Paz Gobierno - Farc. El contexto de este proyecto de ley fue el estallido social en medio de la pandemia del Covid-19 y de la reforma tributaria pretendida por el Gobierno Duque. Su contenido cuestiona el tratamiento militar de la

protesta social. Sin embargo, este proyecto, también fue archivado.

En 2022, la bancada del Partido Comunes presentó el Proyecto de Ley 090, sobre protesta social, en sentido similar al presentado por el Comando Nacional de Paro y el Senador Cepeda. Este proyecto se dio en medio de la entrada en escena del Gobierno Petro. Como se plantea en la exposición de motivos del Proyecto de Ley Estatutaria 166, el Proyecto recoge los aportes del Proyecto 079 de 2021, el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Allí se establece, “en el punto 2.2.2. que el gobierno debe definir medidas y los ajustes necesarios para garantizar el derecho a la movilización y la protesta con fundamento en el conjunto de garantías relativas a la aplicación y el respeto de los derechos humanos, la libertad de información, el diálogo como forma de respuesta estatal mediante el establecimiento de mecanismos de interlocución y espacios de participación, entre otras”.

En octubre de 2023 fue radicado en la Cámara de Representantes, el Proyecto de Ley Estatutaria 270 de 2023, para la garantía de la Protesta Social y la Manifestación Pacífica, por parte de congresistas del Pacto Histórico, con el apoyo de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, del Ministerio del Interior y otras instancias del Gobierno Nacional. Seguidamente y en breve tiempo, ante la iniciativa del Pacto Histórico, el Partido Conservador procedió a radicar el Proyecto de Ley Estatutaria 275 de 2023, con su concepción regresiva acerca de la reglamentación del Artículo 37 de la constitución de 1991. Por tratarse del mismo derecho fundamental relacionado con la protesta social, ambos proyectos fueron acumulados para el debate.

El 4 de diciembre de 2023, como lo refiere Participando.co [3], en la audiencia pública realizada con respecto a los dos proyectos (270 y 275 de 2023) se convino que los coordinadores ponentes, Eduard Sarmiento, del Pacto Histórico y Andrés Jiménez, del Partido Conservador, encabezaran la conciliación de los Proyectos de Ley Estatutaria 270 y 275 para presentar un documento unificado en el Congreso. Como producto de dicha conciliación se elaboró el Proyecto de Ley Estatutaria 166 de 2024.

El Proyecto de Ley Estatutaria 166 plantea garantizar el cumplimiento del Artículo 37 de la constitución Política de 1991. Así mismo, se propone cumplir lo dispuesto en el Punto 2.2. del Acuerdo Final de Paz de 2016, la Sentencia 7641 de 2020 de la Corte Suprema de Justicia, así como las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH -, derivadas de su visita realizada en 2021, en el contexto del estallido social y que se relacionan con la necesidad de una Ley Estatutaria que garantice la participación y la protesta social, así como la definición de limitaciones estrictas al uso de la fuerza policial, cuya intervención sistemática ha sido arbitraria y violenta en las manifestaciones desarrolladas desde el 2019.

El Proyecto de Ley Estatutaria 166 está compuesto por 61 artículos estructurados en ocho Títulos. Estos son:

1. Objeto, principios y definiciones.
2. Del derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica. Disposiciones Generales.
3. Deberes, obligaciones y prohibiciones en el marco de la reunión y manifestación pública y pacífica.

Capítulo 1. Obligaciones.

Capítulo 2. Deberes.

Capítulo 3. Prohibiciones.

Capítulo 4. Ejercicio del derecho de la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica.

4. Actuación de la policía nacional en el contexto de la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica.
5. Arquitectura institucional de respuesta frente a las reuniones, manifestaciones y protestas sociales, públicas y pacíficas.

Capítulo 1. Puestos de Mando Unificado.

Capítulo 2. Mesas técnicas de seguimiento al ejercicio del derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica.

6. Derechos de las víctimas en el marco de reuniones, manifestaciones y protestas sociales, públicas y pacíficas.

Capítulo I. Acceso a la justicia, verdad y garantías de no repetición.

Capítulo 2. Reparación administrativa y creación del fondo para la indemnización administrativa, de víctimas de daños en el marco de las manifestaciones públicas y procedimiento especial para la indemnización alternativa de solución de controversias.

7. Medidas sancionatorias.

8. Rendición de cuentas. Acciones posteriores a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica.

El Proyecto de Ley tiene por objeto regular, garantizar y proteger el derecho fundamental a la manifestación y a la protesta pacífica, en el marco del artículo 37 de la constitución, cumplir con los estándares y obligaciones internacionales que forman parte del bloque de constitucionalidad. A la vez, plantea que dictará otras disposiciones.

El Proyecto 166 plantea interesantes elementos acerca de la naturaleza y contenido del derecho de reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica, como dinámica diversa de expresión individual y colectiva para participar en la configuración de la sociedad y para hacer realidad otros derechos.

Introduce diversas definiciones, desde una perspectiva relacionada con categorías que destacan, en general, a los sujetos sociales. No obstante, entra rápidamente en temas de definiciones que le confieren relevancia al orden público como columna vertebral de la convivencia social y no caracteriza la protesta social pacífica ni retoma en el articulado la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia.

Plantea elementos de avance democrático en temas relacionados con el diálogo, la prohibición del uso de armas letales, la rendición de cuentas, las garantías para medios de

comunicación y periodistas, la capacitación del personal de la fuerza pública para intervenir, el acceso a la justicia y las garantías de no repetición para las víctimas. Así mismo, es interesante el principio de focalización, si se tiene en cuenta que tradicionalmente, las intervenciones policiales han sido indiscriminadas, con predominio de abuso de la fuerza. También son importantes los enfoques diferenciales, preventivo y de derechos, que se aplican a partir de la interseccionalidad.

Sin embargo, el artículo 6 puede limitar la autonomía de los manifestantes, al plantear la recomendación del aviso previo. Así mismo, el artículo 9 impone responsabilidades desproporcionadas a los manifestantes en el cuidado del espacio público. También, el artículo 12 impone condiciones que pueden conllevar al abuso de la fuerza, en relación con desconcentraciones forzadas, en el marco de escenarios de ejercicio legítimo del derecho de protesta pacífica.

El Artículo 13, relacionado con la suscripción de Actas de Compromiso entre manifestantes y autoridades, para rendir cuentas de necesidades, problemáticas y soluciones expuestas y planteadas para su seguimiento debe contar con el acompañamiento del Ministerio Público, de la Defensoría del Pueblo y de las organizaciones defensoras de derechos humanos.

En los artículos 19 y 20 se imponen cargas excesivas a los manifestantes y organizadores y los planteamientos de respeto a las autoridades y acatamiento de indicaciones de las autoridades riñe con la autonomía y sentido de una protesta y va en detrimento de las expresiones simbólicas cuya manifestación no riñe con el carácter pacífico, a la vez que encaja en el carácter disruptivo propio de una protesta social pacífica cuya dinámica, obviamente, puede ser irreverente.

Así mismo, el artículo 21 tiende a coartar el derecho a cubrir el rostro vulnerando la libertad de expresión y la privacidad.

La Mesa Nacional de Evaluación de Garantías, con participación de la sociedad civil, para el ejercicio del derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica en su

nivel nacional y su respectivo despliegue territorial es un mecanismo pertinente que justifica la implementación de procesos de sistematización de experiencias, así como de seguimiento, monitoreo y evaluación con el fin de consolidar los espacios de articulación interinstitucional y de fortalecer las medidas de protección de los manifestantes.

Como se plantea en el artículo 33, la posibilidad de utilizar las fuerzas armadas en el control de la protesta social es preocupante. Sin embargo, es importante fortalecer el enfoque que permita restringir la posibilidad de participación espontánea, como suele ocurrir en eventos de protesta estudiantil, por parte de cuerpos de policía armados y destinados a otros menesteres. También, es necesario profundizar en la base de legalidad del fondo para la democracia, planteado en el artículo 52, así como el pago de indemnizaciones consignado en el artículo 54 y el artículo 55...

Es necesario alertar sobre el riesgo que significa para el perfilamiento de los participantes, el uso de sistemas de videovigilancia masiva en las protestas.

Hasta la fecha, no hay nuevos debates relacionados con el actual proyecto de Ley Estatutaria.

Es importante retomar los aportes que contiene la Directiva 001 de la Fiscalía General de la Nación [4], cuyas directrices recogen los lineamientos constitucionales y legales consagrados en la constitución Política de 1991; en los Códigos Penal y de Procedimiento Penal, así como en el Código Nacional de Policía y Convivencia, lo que permite diferenciar lo que es delito, de aquello que es contravención. Así mismo, integra sentencias de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y de su Sala de Casación Civil, sobre garantía y protección del derecho ciudadano al ejercicio de la protesta pacífica. Si bien, dicha Directiva está enfocada en el papel de los Fiscales, constituye un interesante espejo del enfoque garantista que permite proteger los derechos humanos y contrarrestar el abuso de la fuerza por parte de los organismos de seguridad, en contextos de protesta pacífica y movilización social.

Fuentes:



[1] Eduard Giovanni Sarmiento Hidalgo, Andrés Felipe Jiménez Vargas, Piedad Correal Rubiano y demás Representantes, integrantes de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara De Representantes. Proyecto de Ley Estatutaria 166 de 2024 “por medio de la cual se reglamenta, garantiza y protege el derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica y se dictan otras disposiciones”. Agosto 06 de 2024.

<https://drive.google.com/file/d/1PNdiWAmj3yuxgzolt7AxSqMw8xqHhnA9/view>

[2] Proceso participativo Proyecto de Ley Estatutaria de Garantías a la protesta social y la manifestación pública 2023. Encuentro virtual. ¿En qué va el proyecto de ley para garantizar la protesta y la manifestación pública? Conversación sobre en qué va el trámite en el Congreso y definir acciones conjuntas de impulso de dicha ley. 6 de marzo de 2024.

<https://participando.co/protesta/>

[3] Participando.co. La Legislación colombiana debe garantizar el derecho a la protesta social y la manifestación pública. Comunicado. Bogotá D.C., Agosto 8 de 2024.

<https://drive.google.com/file/d/1o9laK9leDLTOEI7TJa2-qfRDYArAVOCW/view>

[4] Camargo Luz Adriana. Directiva 0001. Por la cual se reconoce, garantiza y protege el derecho a la protesta social. Fiscalía General de la Nación. Septiembre 10 de 2024.

<https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/DIRECTIVA-0001.pdf>

Albeiro Caro Fernández, Corporación Nuevo Arco Iris

Foto tomada de: France 24