

GUÍA PRÁCTICA



DEFENDER EL DERECHO A LA PROTESTA SOCIAL EN COLOMBIA

GUÍA PRÁCTICA: DEFENDER EL DERECHO A LA PROTESTA SOCIAL EN COLOMBIA

Elaboración:

Alexandra González Zapata*
Área de democracia y protesta social

Coordinación General:

Franklin Castañeda
Presidente Junta Nacional FCSP

Corrección de estilo:

Catherine Moore Torres

Diseño y diagramación:

Gabriel Ramón Pérez Castellar
Sergio Alfonso Cárdenas

Impresión:

Periferia Prensa Alternativa

Segunda edición
Septiembre de 2019
Bogotá D.C., Colombia

ISBN: 978-958-56456-5-3

Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos (FCSP)
Campaña Defender la Libertad: Asunto de todas

Con el apoyo de:

Fundación Heinrich Böll Oficina Bogotá – Colombia
Misereor

*Parte de los documentos presentados en esta cartilla surgen del trabajo que durante años las organizaciones que han participado activamente de la Campaña Defender la libertad: asunto de todas han venido construyendo colectivamente.

Las opiniones contenidas en el presente documento son solo responsabilidad de la Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos y no comprometen de ninguna manera a las organizaciones que apoyaron su publicación. La difusión de este documento es libre, siempre y cuando se cite la fuente.

Agradecimientos

A quienes a través de la protesta social han promovido importantes cambios en nuestra sociedad. A los movimientos sociales representados por organizaciones étnicas, campesinas, sindicales, de mujeres, de jóvenes, de víctimas, de población LGBTI, estudiantiles, entre otras, gracias por enseñarnos experiencias de resistencia y resiliencia, de construcción de iniciativas de paz y por demostrarnos todos los días que el ejercicio de la acción colectiva de protestar, además de ser un derecho en sí, es, y seguramente será siendo, el mecanismo más idóneo para alcanzar justicia y dignidad.

A las organizaciones que desde el año 2012 se han articulado a la Campaña Defender la Libertad: asunto de todas: gracias por su actitud decidida, a través de ustedes hemos fortalecido las redes de protección y denuncia en entornos de protestas sociales. Sin su dedicación, aprendizajes y enseñanzas la situación que enfrentamos hoy en el país, sería seguramente más lamentable.

Finalmente a las víctimas de violencia institucional, particularmente de la violencia ejercida por las autoridades de policía: gracias por resistir y denunciar, a través de sus historias y luchas el país ha conocido de primera mano la arbitrariedad y ha reconocido la importancia de sancionar y transformar no solo a las personas, sino a las instituciones que coartan la principal forma del ejercicio democrático: la protesta social.

Introducción.....	7
1. Estándares nacionales e internacionales del derecho a la protesta social.....	13
1.1. El derecho de reunión y asociación.....	14
1.2. El derecho a la libertad de expresión.....	17
1.3. El derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos.....	19
1.4. El derecho a la protesta social de los niños, las niñas y los/as adolescentes	20
1.5. La colisión de derechos en el ejercicio de la protesta social	22
2. La regulación del derecho a la protesta social en Colombia.....	25
2.1. Ley 1453 de 2011: Ley de Seguridad Ciudadana.....	26
2.1.1. Obstrucción a vías públicas que afecten el orden público	28
2.1.2. Empleo o lanzamiento de sustancias u objetos peligrosos	30
2.1.3. Perturbación en servicio de transporte público, colectivo u oficial.....	32
2.1.4. Violencia contra servidor público.....	33
2.2. Ley 1801 de 2016: nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia.....	34
2.2.1. Ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública y pacífica en el espacio público.....	35
2.2.2. Uso de vías para el ejercicio del derecho de reunión o mani festación pública y pacífica en el espacio público.....	37
2.2.3. La protección del ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública frente a señalamientos infundados.....	38
2.2.4. Los medios de policía en el marco de la protesta social: traslados y comparendos.....	38
3. Protocolo de Protesta Social: Resolución 1190 de 2018.....	47
3.1. Objetivos.....	50
3.2. Enfoques.....	51
3.3. Principios.....	52
3.4. Instancias de coordinación entre el Estado y la sociedad civil.....	54
3.4.1. Mesa de Seguimiento al respeto y garantía de la protesta pacífica y de los derechos de quienes no participan en ella (de ahora en adelante Mesa de Seguimiento).....	55
3.4.2. Puesto de Mando Unificado (PMU) para la atención de escenarios donde se llevan a cabo acciones asociadas a la protesta pacífica.....	60
3.5. Comisiones de Verificación de la Sociedad Civil (CV).....	63
3.6. Papel de la Fuerza Pública en las movilizaciones.....	66
3.6.1. Principios sobre el uso de la fuerza	68

4.	Protocolo para la atención de protestas pacíficas que cuentan con un anuncio previo.....	73
4.1.	Acciones que se podrán adoptar de manera previa por parte de las autoridades.....	74
4.2.	Acciones a adoptar durante el desarrollo de la protesta pacífica.....	75
4.3.	Acciones a adoptar después del desarrollo del ejercicio de la protesta pacífica.....	77
5.	Protocolo para la atención de protestas pacíficas que no cuentan con un anuncio previo o que surgen de manera espontánea.....	79
5.1.	Acciones a implementar durante las protestas pacíficas.....	80
6.	Evaluación, criterios de interpretación del Protocolo y desarrollo del Acuerdo Final para la paz.....	83
7.	Protocolo de las Comisiones de Verificación e Intervención (CVI) de la sociedad civil para la protesta social.....	85
7.1.	Criterios para la observación e intervención en las manifestaciones.....	86
7.2.	Conformación de las CVI.....	88
7.3.	Protocolo de las CVI.....	89
7.3.1.	Procedimiento para realizar la verificación/observación.....	92
7.3.2.	Procedimiento para la intervención de las CVI.....	95
7.3.3.	El trabajo de las CVI después de la manifestación.....	98
	Referencias.....	100

Introducción

La protesta social ha sido un motor de cambio y transformación de las sociedades a lo largo de la historia. A través de la organización social y la acción colectiva manifestada en el espacio público, la humanidad ha conquistado importantes derechos como el voto universal, el matrimonio igualitario y la jornada laboral de ocho horas. De igual forma, la protesta social ha permitido la transformación del sistema electoral, la abolición legal de la esclavitud, el fin de regímenes dictatoriales y la conquista de derechos económicos, sociales y culturales. En este sentido, la protesta social se ha convertido en un mecanismo efectivo de participación ciudadana en los asuntos públicos, para impulsar transformaciones políticas significativas y para entablar una relación de diálogo con el poder representativo electo.

No obstante, las múltiples expresiones de la acción colectiva organizada —marchas, plantones, huelgas, mítines, entre otras— han sido reprimidas de manera sistemática en Colombia, a través de medios legales e ilegales. Las formas de represión más recurrentes son: la estigmatización, la imposición de restricciones de carácter legal, el uso excesivo e indiscriminado de la fuerza por parte de los organismos de seguridad estatales, las detenciones arbitrarias e, incluso, las ejecuciones sumarias o extrajudiciales.

Según el Sistema de Información de Agresiones a la Protesta Social (SIAP) de la “Campaña Defender la Libertad: asunto de todas”,¹ durante el primer año del Gobierno de Iván Duque (7 de agosto de 2018 – 31 de mayo de 2018) se presentaron 126 agresiones a la protesta social, las cuales dejaron como consecuencia 249 traslados por protección; 74 judicializaciones; 235 personas heridas, de las cuales 5 sufrieron graves lesiones que les ocasionaron la pérdida de su ojo; y 4 homicidios.

Este panorama de agresiones se presenta a pesar de la copiosa normatividad nacional e internacional existente que garantiza el derecho a la protesta social y establece límites y criterios para la intervención estatal en la misma. Además, en las últimas décadas de la historia de Colombia, se ha venido presentando una tendencia creciente de promoción de una legislación, por parte de los poderes públicos, que limita indebidamente el ejercicio del derecho a manifestarse y penaliza acciones propias de la protesta social, en nombre del orden público y la seguridad nacional.

Uno de estos antecedentes normativos que generó una amplia restricción a la participación democrática y al ejercicio de la protesta social en el país fue el llamado

¹ El Sistema de Información de Agresiones a la Protesta Social (SIAP) ha documentado casos de agresiones a la protesta social en Colombia, por parte de la Fuerza Pública, desde el 7 de agosto de 2018, fecha de inicio del Gobierno de Iván Duque, a partir de la información proporcionada por las Comisiones de Verificación e Intervención, las organizaciones sociales y los medios de comunicación. Se puede consultar el SIAP en el siguiente enlace: <https://defenderlalibertad.com/sistema-de-informacion-de-agresiones-a-la-protesta-social-siap/>

Estatuto de Seguridad (Decreto 1923 de 1978)², promovido por el expresidente Turbay Ayala (1978 – 1982). Al mismo tiempo, dicho Estatuto impulsó el uso arbitrario del sistema judicial para judicializar a líderes sociales que participaban de movilizaciones sociales para exigir derechos.

Con la ampliación de sus funciones y la difusa frontera entre la influencia del poder civil y militar, El Estatuto de Seguridad aumentó las atribuciones de los comandantes del Ejército, institucionalizando nuevas competencias, entre ellas el juzgamiento de delitos y el control de manifestaciones, huelgas, paros cívicos y otro tipo de acciones colectivas. Además, se controlaron las transmisiones de los medios de comunicación; se creó el delito de perturbación del orden público; se ampliaron las modalidades del delito de asociación para delinquir, con lo que delitos comunes fueron juzgados por tribunales militares, evidenciando la superposición por parte de la institución militar y policial de los ámbitos de seguridad nacional e interna en la normatividad del estatuto³.

Las cruentas victimizaciones sufridas en este contexto y a causa de dicho marco legal, sumado a un escenario de necesaria apertura democrática, hizo que nueve años después, en el marco del proceso constituyente de 1991, el respeto y las garantías para la protesta social fueran elementos centrales en el

debate y la agenda política que llevaría a la configuración de la nueva carta democrática. Se creó, así, un marco garantista⁴ que reconoce el derecho de reunión y manifestación como un derecho fundamental (art. 37), ligado, a su vez, al ejercicio del derecho a la libertad de expresión (art. 20) y del derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (art. 40).

Sin embargo, pese a tales disposiciones, en los años recientes nuevamente han emergido iniciativas parlamentarias y gubernamentales que buscan restringir y criminalizar el ejercicio de la protesta social. En el año 2011, por ejemplo, se inició una nueva etapa de creación normativa contra-derechos, con la promulgación de la denominada Ley de Seguridad Ciudadana (Ley 1453 de 2011)⁵. Esta Ley fue promovida ante el advenimiento de grandes procesos de movilización social, como los que se adelantarían desde ese año en adelante: los paros estudiantiles (2011 y 2018), los paros agrarios (2013 y 2014), el Paro Nacional Cafetero (febrero y marzo de 2013), la Minga por la Vida, el Territorio, la Democracia y la Paz (2016, 2018 y 2019), el Paro Cívico de Buenaventura y Chocó (2017), entre otras movilizaciones. Todas estas expresiones de la acción co-

2 Presidente de la República de Colombia. Decreto 1923 de 1978. "Por el cual se dictan normas para la protección de la vida, honra y bienes de las personas y se garantiza la seguridad de los asociados", 6 de septiembre de 1978. Diario Oficial. AÑO CXV. N. 35101, 21 de septiembre de 1978.

3 Jiménez, C. "Aplicación e instrumentalización de la doctrina de seguridad nacional en Colombia (1978-1982): efectos en materia de derechos humanos". Colección, (20), 2009, pp. 75-105, p. 84.

4 Constitución Política de Colombia, 1991.

5 Congreso de la República de Colombia. Ley 1453 de 2011 [Ley de Seguridad Ciudadana]. "Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad". Diario Oficial No. 48.110, 24 de junio de 2011.

lectiva han marcado el derrotero en cuando al ejercicio democrático de la ciudadanía, orientado a incidir, vía protesta social, en las políticas públicas del país.

Ahora bien, la Ley de Seguridad Ciudadana introdujo una serie de criterios ambiguos que facilitan que acciones propias de la protesta social resulten tratadas como delitos. Esta Ley creó el tipo penal de obstrucción a vías que afecten el orden público (artículo 353A del Código Penal). Pese a que el equivoco título del delito no se corresponde con su tipificación, las autoridades, valiéndose de esta ambigüedad, han detenido a personas bajo el argumento de que han actuado de manera antijurídica, al obstruir vías. Dichas detenciones, en su mayoría arbitrarias, han generado un imaginario social compartido entre la ciudadanía y las autoridades, con el que se interpreta la obstrucción a vías —como producto de una movilización— como una actitud ilegal.

Adicionalmente, dicha Ley modificó los siguientes delitos del Código Penal: *delitos de perturbación en servicio de transporte público, colectivo u oficial (art. 353)*, *empleo o lanzamiento de sustancias u objetos peligrosos (art. 359)* y *violencia contra servidor público (art. 429)*. En concreto, se aumentaron exponencialmente las penas a imponer, y se estableció que las personas judicializadas y condenadas por estas

conductas deben cumplir sanciones privativas de la libertad en establecimientos carcelarios.

Posteriormente, con la promulgación del nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia (Ley 1801 de 2016)⁶, la protesta social se vio una vez más vulnerada a nivel normativo. El artículo 53 de dicha Ley establece que toda reunión y manifestación que cause alteraciones a la convivencia podrá ser disuelta, sin establecer criterios que permitan diferenciar si se trata de una protesta violenta en su esencia y desarrollo, o si, por el contrario, se trata de una manifestación pacífica en la cual se presentó una alteración violenta. De esta manera, todas las personas que participen de una movilización social quedan expuestas a padecer el uso de la fuerza que busca la disolución de la misma.

Así, esta Ley le otorgó facultades a la Policía Nacional en materia de contención y protección de la protesta social que han derivado en múltiples arbitrariedades. Dentro de las más sistemáticas y generalizadas se encuentran: la dispersión de la protesta social, el uso arbitrario de la detención administrativa y el uso excesivo de la fuerza. Ante este panorama, el movimiento social y de derechos humanos promovió la concertación de un protocolo, a través de la Mesa Nacional de Garantías⁷, en aras de promover un procedimiento para la Fuerza Pública en

6 Congreso de la República de Colombia. Ley 1801 de 2016. "Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia". Diario Oficial No. 49.949, 29 de julio de 2016

7 La Mesa Nacional de Garantías es un escenario de interlocución y diálogo entre las instituciones del Estado y las organizaciones defensoras de derechos humanos, el cual tiene como objetivo desarrollar conjuntamente estrategias y acciones de prevención, protección e investigación que permitan dar cumplimiento a los mandatos impuestos al Estado, a partir de la Constitución Política y los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

materia de protesta social que sea respetuoso con los derechos humanos.

Durante el periodo 2015 – 2018, se realizaron sesiones de trabajo y espacios de discusión que dieron como fruto el “Protocolo para la coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta pacífica como un ejercicio legítimo de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre circulación, a la libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación, inclusive de quienes no participan en la protesta pacífica” (de ahora en adelante Protocolo o Protocolo de Protesta Social)⁸. Este fue concertado con plataformas de organizaciones sociales, de víctimas y de derechos humanos⁹.

El Protocolo es una guía metodológica que parte de la legislación vigente y jurisprudencia aplicable, y que tiene por objetivo establecer lineamientos para la adopción de medidas pertinentes, por parte de las autoridades de orden ejecutivo en coordinación con la Policía Nacional, dirigidas a respetar el ejercicio de la protesta pacífica y garantizar los derechos de los/as manifestantes, e inclusive de quienes no participan directamente en las protestas. Al respecto, es importante recordar que la protesta social implica el ejercicio legítimo de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libertad de circulación, libertad de expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación.

8 Ministerio del Interior. Resolución 1190 de 2018. Por la cual se adopta el “Protocolo para la coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta pacífica como un ejercicio legítimo de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre de circulación, a la libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación, inclusive de quienes no participan en la protesta pacífica”, 3 de agosto de 2018.

9 Las plataformas y coaliciones firmantes del Protocolo fueron: Coordinación Colombia Europa Estados Unidos; Alianza de Organizaciones Sociales y Afines; Plataforma Colombiana de Derecho Humanos Democracia y Desarrollo; Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular; Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado; Comisión análoga de la Ley de Participación Ciudadana; y el Consejo Nacional de Participación Ciudadana.

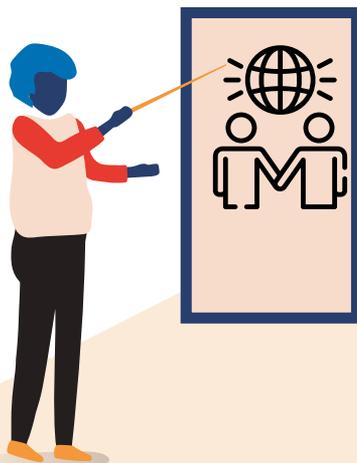
Esta cartilla presenta, de manera pedagógica, el Protocolo, sus alcances y limitaciones, en aras de fomentar su aplicación a nivel local, regional y nacional. Así mismo, presenta los estándares nacionales e internacionales en materia de protesta social, y su aplicabilidad en la reciente legislación colombiana.



1. Estándares nacionales e internacionales del derecho a la protesta social



El derecho a la protesta social es un derecho complejo¹⁰. En primer lugar, es la conjugación de los derechos fundamentales a la libertad de expresión y opinión, la libertad de reunión, la libertad de asociación y el derecho a participar en la conducción de asuntos públicos. Todos estos derechos han sido reconocidos en una serie de tratados internacionales de derechos humanos¹¹, tanto del sistema universal como del sistema interamericano de derechos humanos, y en la Constitución Política de Colombia de 1991. En segundo lugar, la protesta social es un mecanismo de tutela de derechos de diversa índole: sociales, económicos, culturales, civiles, políticos, entre otros.



1.1 El derecho de reunión y asociación

En el **artículo 37 de la Constitución Política de Colombia** se consagra el derecho fundamental a la reunión y a la protesta pacífica: “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

¿Qué es un derecho fundamental?

Los derechos fundamentales son aquellos que se consideran esenciales en el sistema político y que están especialmente vinculados a la **dignidad humana**. Un derecho es fundamental cuando tiene conexión íntima con las 3 esferas de la dignidad humana: (i) vivir bien, (ii) vivir como se quiere y (iii) vivir sin discriminación.

En Colombia se reconoce como derecho fundamental todo aquel que trate de un derecho esencial de la persona, que se trate de un derecho de aplicación inmediata, y que posea un “plus” para su modificación.

¹⁰ Según la RAE, el término complejo, del latín complexus, permite hacer referencia a aquello que se compone de elementos diversos.

¹¹ En Colombia, atendiendo a lo establecido en el artículo 93 de la Constitución Política de Colombia, los estándares de derechos humanos contenidos en los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso de la República forman parte del marco jurídico interno. Los demás instrumentos (principios, declaraciones, informes de relatores, entre otros) si bien no constituyen una fuente directa de obligaciones para el Estado colombiano, ayudan a entender la forma en la cual dichos estándares deben ser aplicados.

este derecho¹². De igual forma, este derecho también está protegido por los tratados internacionales de derechos humanos que Colombia ha firmado, los cuales hacen parte de nuestro bloque de constitucionalidad¹³. En el **artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**¹⁴ se establece que:

Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral pública o los derechos y libertades de los demás.

Así mismo, el **artículo 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos**¹⁵ estipula que se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho solo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden público, o para proteger la salud o la moral pública, así como los derechos y libertades de los demás.

Internacionales hacen énfasis en la protesta pacífica, la cual es la única que tiene protección legal.

12 Constitución Política de Colombia. Artículo 37. Título II. De los derechos, las garantías y los deberes. Capítulo I. De los derechos fundamentales, 1991.

13 El bloque de constitucionalidad se refiere a aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución Política por diversas vías y por mandato de la propia Constitución.

14 Asamblea General de las Naciones Unidas. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos es un tratado multilateral general que reconoce derechos y establece mecanismos para su protección y garantía. Ha sido ratificado por 167 Estados. Colombia lo ratificó el 29 de octubre de 1969. El cumplimiento del Pacto está supervisado por el Comité de Derechos Humanos que, entre otras facultades, dicta Observaciones Generales sobre el contenido del Pacto, examina informes de Estado adoptando Observaciones Finales, y examina quejas individuales o interestatales sobre violaciones del Pacto por los Estados Parte.

15 Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos. Convención Americana sobre Derechos Humanos [Pacto de San José]. San José, Costa Rica, 22 de noviembre de 1969. Entrada en vigor: 18 de julio de 1978. La Convención Americana es el instrumento central del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Este instrumento contempla tanto un catálogo general de derechos como el diseño de la institucionalidad de protección constituido por la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La Comisión Interamericana puede emitir informes sobre países o informes temáticos sobre derechos humanos. A su vez, la Corte Interamericana dicta sentencias de obligatorio cumplimiento, medidas provisionales y opiniones consultivas.

¿Qué es una protesta pacífica?

Las manifestaciones pacíficas pueden darse en todas las sociedades, incluso si estas son espontáneas, simultáneas, no autorizadas o restringidas. Se entiende que una protesta es pacífica cuando así haya sido convocada, cuando no utiliza medios violentos y cuando sus objetivos son lícitos¹⁶. Por lo tanto, siempre se debe presumir que sus participantes mantienen intenciones pacíficas, así se presenten escenarios de alteración del orden público o de ejercicio de la violencia.

En caso de escenarios de violencia en el marco de la protesta pacífica, de conformidad con los estándares internacionales, el deber de todo Estado es, de una parte, aislar y controlar a quienes ejercen violencia y, de otra parte, garantizar las condiciones para que quienes mantienen un comportamiento o intenciones pacíficas puedan ejercer su derecho a la libertad de reunión pacífica. De esta manera, este derecho no podrá ser violentado o negado como consecuencia de actos esporádicos de violencia u otros actos punibles cometidos por otras personas durante una manifestación¹⁷.

Así mismo, las intervenciones de la Policía Nacional no pueden estar orientadas a limitar o suprimir temporalmente el derecho a la protesta social. Incluso si se presentan acciones ilícitas o violentas (el bloqueo de vías, por sí solo, no lo es), la actuación policial debe ser dirigida, focalizada y proporcional a los hechos. En todo caso, se debe preservar el derecho de los demás manifestantes a protestar pacíficamente.



¹⁶ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-009 de 2018. [MS: Gloria Stella Ortiz Delgado]. Referencia: Expedientes D-11747 y D-11755 (acumulados), 7 de marzo de 2018.

¹⁷ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. "La promoción y protección de los Derechos Humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas". A/HRC/25/L.20, 24 de marzo de 2014.

1.2 El derecho a la libertad de expresión

La **Constitución Política de Colombia consagra en su artículo 20** el derecho a la libertad de expresión:

Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación. Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura¹⁸.

Este derecho se ejerce a través de múltiples formas, entre ellas, por medio de la protesta social. En otras palabras, a través de este medio se pretende expresar ideas de distinta índole. El derecho a la libertad de expresión también está contemplado en el artículo 19 del **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos** de la siguiente forma:

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 elección¹⁹.

Por otra parte, el ejercicio de este derecho entraña deberes y responsabilidades especiales, por lo que puede estar sujeto a ciertas **restricciones**. Al respecto, la Corte Constitucional señala que, si bien la libertad de expresión es

entendida como aquella garantía que permite al sujeto divulgar sus pensamientos y

Opiniones sin algún tipo de interferencia y contiene una presunción de prevalencia en nuestro ordenamiento jurídico, dichas manifestaciones deben ir acordes con el **respeto, con la convivencia pacífica y con los derechos de los demás**, inadmitiéndose de esta manera **“expresiones insultantes o irrazonablemente desproporcionadas”**²⁰. (énfasis propio).

Es por ello que, en el marco del ejercicio de la libertad de expresión, las personas deben abstenerse de **“emplear frases injuriosas, insultos o insinuaciones insidiosas²¹ y vejaciones^{22”}** (énfasis propio)²³. Ahora bien, en casos de conflicto, la Corte Constitucional señala que existe una **presunción de primacía de la libertad de expresión frente a otros derechos, valores y principios constitucionales**.

Cuando quiera que el ejercicio de la libertad de expresión entre en conflicto con otros derechos, valores o principios constitucionales, su posición privilegiada exige que se haya de otorgar, en principio, una primacía a la libertad de expresión; dicha primacía cesará cuando se demuestre que el otro derecho, valor o principio constitucional adquiere mayor peso en el caso concreto, a la luz de las circunstancias generales en que el conflicto se ha suscitado, y con cumplimiento de las condiciones constitucionales que admiten la limitación de esta libertad. [...] ²⁴.

18 Constitución Política de Colombia. Artículo 20. Título II. De los derechos, las garantías y los deberes. Capítulo I. De los derechos fundamentales, 1991.

19 Asamblea General de las Naciones Unidas. Op. Cit., 16 de diciembre de 1966.

20 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-050/16. [MP: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo]. Referencia: Expediente T-5.145.787, 10 de febrero de 2016.

21 Insinuaciones que contienen un engaño oculto o disimulado para perjudicar a alguien.

22 Maltrato o humillación causada a otra persona.

23 Corte Constitucional de Colombia. Op. Cit., 10 de febrero de 2016.

24 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-243 de 2018. [MP: Diana Fajardo Rivera]. Referencia: Expediente T- 6.457.214, 26 de junio de 2018.

La libertad de expresión debe ser considerada la regla; y su restricción, la excepción. En este sentido, las restricciones deben ser **necesarias** para la consecución de un propósito legítimo y no deben ser excesivamente amplias. Para esto, el **Pacto de Derechos Civiles y Políticos** establece de manera expresa la necesidad de que las restricciones sean fijadas por ley. Esto quiere decir que la norma debe estar formulada con precisión suficiente para que una persona pueda regular su comportamiento de conformidad con ella, y hacerse accesible al público. Las leyes no pueden conferir a las autoridades elementos ambiguos que les permitan una discrecionalidad para restringir la libertad de expresión.

En este mismo sentido, es importante tener en cuenta que, aunque la **Convención Americana sobre Derechos Humanos** establece que uno de los límites de la libertad de expresión es la moral pública, este concepto debe basarse en los derechos humanos y el principio de no discriminación, como afirma el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas:

“el concepto de moral se deriva de muchas tradiciones sociales, filosóficas y religiosas; por consiguiente, las limitaciones impuestas con el fin de proteger la moral deben basarse en principios que no se deriven exclusivamente de una sola tradición”. Estas limitaciones han de entenderse en el contexto de la universalidad de los derechos humanos y el principio de no discriminación²⁵.

Sin embargo, algunos gobiernos han utilizado las leyes sobre la “moral pública” de manera selectiva, por ejemplo, contra los que promueven los derechos de las personas LGBTI (Lesbianas, Gays, Bisexuales, personas Transgénero e Intersexuales)²⁶, restringiendo indebidamente su derecho a la libertad de expresión y violando el principio de no discriminación. Cabe recordar que las reuniones públicas

Son un elemento primordial de una sociedad civil activa y una democracia que funcione. Hay que hacer uso de la tolerancia hacia los demás, el pluralismo y la amplitud de miras. [...] [N]o hay que convenir necesariamente en lo que las personas hacen, pero, en la medida en que se haga de forma pacífica y no incite a la violencia ni al odio, debe permitirse²⁷.

De igual forma, la **Convención Americana sobre Derechos Humanos** señala en el **artículo 13** que está:

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 nacional²⁸.

25 Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Observación general N° 34. CCPR/C/GC/34. 102 ° período de sesiones, Ginebra, 11 a 29 de julio de 2011; párr. 32.

26 Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. “Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai”. A/HRC/26/29, 14 de abril de 2014, párr. 30

27 *Ibidem*, párr. 31

28 Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos. Op. Cit., 22 de noviembre de 1969.

1.3 El derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos

La **Constitución Política de Colombia** establece en su **artículo 40** que:

Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

1. Elegir y ser elegido.
2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.
3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.
4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establezcan la Constitución y la ley.
5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.
6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.
7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse²⁹.

La protesta social es una forma de participación democrática y, por tanto, cuando alguien participa de una movilización social también está ejerciendo su derecho a la participación en los términos consagrados en el artículo 40 de la Constitución. Por otro lado, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece en su artículo 25 que todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna distinción, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- 
- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
 - b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
 - c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país³⁰.

Esto quiere decir que, a pesar de estar en una democracia representativa, y más allá del derecho de elegir y ser elegido, la movilización social es una forma en la que distintos sectores sociales participan e inciden en la dirección de las políticas públicas y los asuntos públicos del país. Los/as ciudadanos/as también participan en este sentido ejerciendo influencia mediante el debate y el diálogo público con sus representantes y gracias a su capacidad para organizarse. Esta participación se respalda garantizando la libertad de expresión, reunión y asociación.

29 Constitución Política de Colombia. Artículo 40. Título II. De los derechos, las garantías y los deberes. Capítulo I. De los derechos fundamentales, 1991.

30 Asamblea General de las Naciones Unidas. Op. Cit., 16 de diciembre de 1966.

1.4 El derecho a la protesta social de los niños, niñas y los/asadolescentes

En múltiples ocasiones el Ministerio Público, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), la Policía Nacional y las Secretarías de Gobierno de distintos municipios han argumentado que los/as niños/as no pueden participar en las protestas sociales pues ello implica “ponerlos en riesgo”. De hecho, representantes de estas instituciones han llegado a enunciar que iniciarán procesos para que los padres que estén ejerciendo el derecho a la protesta en compañía de sus hijos/as pierdan la custodia.

Estas apreciaciones se han dado bajo el argumento de que los niños, las niñas y los/as adolescentes son sujetos de especial protección por parte de la familia, el Estado y la sociedad, y que su participación en escenarios de protesta podría ponerlos en riesgo. Sin embargo, la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por Colombia, establece en su artículo 15 que:

1. Los Estados Partes reconocen los derechos del niño a la libertad de asociación y a la libertad de celebrar reuniones pacíficas.
2. No se impondrán restricciones al ejercicio de estos derechos distintas de las establecidas de conformidad con la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional o pública, el orden público, la protección de la salud y la moral públicas o la protección de los derechos y libertades de los demás³¹.

En este mismo sentido, el **artículo 32 del Código de la Infancia y la Adolescencia**³² establece que “los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho de reunión y asociación con fines sociales, culturales, deportivos, recreativos, religiosos, políticos o de cualquier otra índole”. No obstante, para el ejercicio de este derecho se establecieron las siguientes restricciones o limitaciones: i) la ley, ii) las buenas costumbres, iii) la salubridad física o mental, y iv) el bienestar del menor.

En aras de aclarar dichos límites, particularmente el de las buenas costumbres, la Corte Constitucional establece que estas se asocian a la “moral social”, concebida como “la que prevalece en cada pueblo en su propia circunstancia”. Esta moral debe ser desprovista de connotaciones religiosas en virtud del pluralismo y de la libertad de conciencia, para

31 Asamblea General de las Naciones Unidas. Convención sobre los Derechos del Niño. Resolución 44/25, 20 de noviembre de 1989.

32 Congreso de la República de Colombia. Ley 1098 de 2006. Código de la Infancia y la Adolescencia. Diario Oficial No. 46.446, 8 de noviembre de 2006.

que no se utilice como un mecanismo de restricción desproporcional de derechos bajo juicios de valores individuales o subjetivos.

La moralidad pública que puede ser fuente de restricciones a la libertad, es aquella que racionalmente resulta necesario mantener para armonizar proyectos individuales de vida que, pese a ser absolutamente contradictorios, resultan compatibles con una democracia constitucional y que, adicionalmente, es indispensable para conjurar la libertad individual con la responsabilidad y la solidaridad que hacen posible este modelo constitucional. En este sentido, la moralidad pública articula en el plano secular un modo de ser y de actuar que no puede soslayar la persona, portadora de derechos, que es, al mismo tiempo, sujeto individual y miembro de la comunidad³³.

De igual manera, es importante tener en cuenta que las autoridades no pueden alegar riesgos infundados en materia de seguridad para evitar la participación de los niños, las niñas y los/as adolescentes en las protestas sociales. En otras palabras, es insuficiente considerar un peligro eventual o genérico, o un simple temor o sospecha, para restringir su derecho de reunión y asociación. Así mismo, la Corte Constitucional plantea que la "naturaleza del derecho de reunión, en sí mismo conflictivo, no puede ser la causa justificativa de normas limitativas del mismo. No se puede considerar el derecho de reunión y manifestación como sinónimo de desorden público para restringirlo per se"³⁴.

Por otra parte, cuando se realicen actos de protesta y manifestaciones públicas con la participación de niños, niñas y adolescentes se debe tener en cuenta su voluntad o consentimiento; bajo ningún motivo se les puede obligar a participar en estos eventos. De considerarlo ellos mismos, es deber de sus padres guiarlos y orientarlos en el ejercicio de este derecho, y de ser necesario corregirlos para la correcta participación en la protesta o manifestación³⁵. Aun así, es importante dejar claro que el derecho de los niños, las niñas y los/as adolescentes de participar en una protesta social no está sujeto al acompañamiento de sus padres o tutores durante la manifestación.

Ahora bien, con el fin de prevenir la ocurrencia de eventos que puedan poner en peligro o afectar la vida, la integridad o la salud de los niños, las niñas y los/as adolescentes en el marco de la protesta social, el **artículo 36** del actual **Código Nacional de Policía y Convivencia** establece que el alcalde podrá excepcionalmente restringir su movilidad o permanencia en el espacio público o en lugares abiertos al público, de manera temporal y en forma motivada³⁶.

33 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-113 de 2017 [MP: María Victoria Calle Correa]. Referencia: Expediente D-11576, 22 de febrero de 2017.

34 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-456 de 1992. Referencia: Expediente T-1778, 14 de julio de 1992.

35 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Concepto 155 de 2014. "Consulta sobre uso de niños, niñas y adolescentes en manifestaciones o protestas", 10 de noviembre de 2014.

36 Congreso de la República de Colombia. Op. Cit., 29 de julio de 2016.

5. La colisión de derechos en el ejercicio de la protesta social

Pese a estar consagrado como un derecho fundamental, la protesta social es usualmente limitada y restringida por parte de las autoridades, por supuestamente “afectar” los derechos de la ciudadanía que no participa de la protesta; principalmente, por “impedir” su derecho a la libre locomoción. Sin embargo, en la gran mayoría de los casos, no existe fundamento legal y legítimo para la intervención restrictiva de la protesta social por parte de las autoridades. Para la Corte Constitucional, la protesta genera, sin duda,

una tensión con el goce pleno de los derechos a la locomoción o a la tranquilidad, no obstante, la naturaleza del derecho a la protesta requiere de la utilización de lugares de tránsito público como espacios de participación y, en cualquier caso, se parte de que tales irrupciones son temporales, aunque unas tomen más tiempo que otras³⁷.

Esta tensión indica que estamos ante una situación de colisión entre derechos. Al respecto, una postura a favor de la penalización de la protesta social sostiene que los/as manifestantes pueden protestar, siempre y cuando no vulneren los derechos de los demás; por lo tanto, se hacen llamados a la no obstaculización de vías o del sistema de transporte público. No obstante, estas demandas muchas veces resultan contrarias a la esencia del ejercicio de la protesta social, puesto que este siempre lleva consigo un “desafío colectivo”³⁸, esto es, la alteración de las rutinas y de la cotidianidad de terceros. Si esto no fuera así, difícilmente la protesta podría ser un medio notorio de exigibilidad de derechos.

Además, estas alteraciones son parte de la mecánica de una sociedad plural en donde conviven intereses diversos, muchas veces contradictorios, que deben encontrar los espacios y canales mediante los cuales expresarse³⁹. Al momento de hacer un balance entre el derecho de tránsito, por ejemplo, y el derecho de reunión, corresponde también tener en cuenta que el derecho a la libertad de expresión, anclado al ejercicio de la protesta social, no es un derecho más, sino que es, en todo caso, uno de los primeros y más importantes fundamentos de toda la estructura democrática.

37 Corte Constitucional de Colombia. Op. Cit., 7 de marzo de 2018.

38 Tarrow, S. El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política. Madrid: Alianza, 1997.

39 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). “Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos”. Organización de Estados Americanos (OEA)/Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 de diciembre de 2009.

Por lo anterior, en casos de colisión entre derechos se debe buscar el justo punto de equilibrio entre estos, sin que se sacrifique necesariamente un derecho a favor del otro. En relación a la protesta social, los estándares internacionales establecen que la libre circulación vehicular no debe anteponerse automáticamente a la libertad de reunión pacífica. En una sociedad el espacio público no es solo un ámbito de circulación, sino también de participación; el acceso al espacio público significa que los/as manifestantes puedan utilizar las plazas, carreteras y calles públicas para celebrar reuniones pacíficas, ya sea estáticas o en movimiento.

En este sentido, las autoridades competentes del Estado tienen el deber de diseñar planes y procedimientos operativos adecuados para facilitar el ejercicio del derecho de reunión, incluyendo el reordenamiento del tránsito de peatones y vehículos en determinadas zonas. Sin embargo, muchas veces predomina la preocupación por el orden público sobre la salvaguarda del derecho a la protesta. En el contexto de la colisión de derechos, los gobiernos han optado claramente por sacrificar el derecho a la protesta social, aun cuando su ejercicio guarda estrecha relación con otros derechos, entre ellos, la libertad de expresión, la reunión pacífica, la libertad de asociación y el derecho de participar en la conducción de los asuntos públicos. De ahí que al limitar o suspender la protesta, también se están sacrificando otros derechos fundamentales.

**DERECHOS
HUMANOS**



2. La regulación del derecho a la protesta social en Colombia



Colombia ha vivido durante más de cincuenta años un conflicto armado interno en el que la doctrina contrainsurgente ha ganado centralidad para el Estado y la sociedad, lo cual ha generado que institucionalmente, pero también en los medios de comunicación masivos, se conciba como posible sujeto insurgente a sectores sociales organizados, más allá de las guerrillas y sus combatientes. Históricamente, se ha asociado a las organizaciones sociales, populares y de izquierda como partícipes de la subversión.

Como consecuencia de lo anterior, se ha generado un marco normativo que regula la contención de la protesta social basado en una orientación principalmente punitiva, que valora la protesta desde el punto de vista de la seguridad nacional y el orden público, en lugar de concebirla como un derecho sujeto a protección. Sin embargo, en una democracia, el derecho a la protesta social debe ser protegido, cuando menos, porque está ligado a los derechos de reunión, asociación, participación y expresión, los cuales son condiciones necesarias para concebir como democrático a un régimen político, incluso desde las perspectivas minimalistas de la democracia.

A continuación, se presentan las principales dos normas relacionadas con el ejercicio del derecho a la protesta social en el país. La primera de ellas es la Ley de Seguridad Ciudadana (Ley 1453 de 2011), la cual crea y modifica delitos asociados con la protesta social; y la segunda es el Código Nacional de Policía y Convivencia (Ley 1801 de 2016), el cual plantea algunos elementos regulatorios sobre el ejercicio de la movilización social.

2.1 Ley 1453 de 2011: Ley de Seguridad Ciudadana

La Ley 1453 de 2011, llamada Ley de Seguridad Ciudadana, modificó el Código Penal y dio origen a delitos como obstrucción de vías que afecten el orden público (**artículo 44**), el cual, en realidad, tipifica como tipo penal la obstrucción a vías **mediante el uso de medios ilícitos**⁴⁰. Dicha diferencia, entre el nombre del delito y la tipificación del mismo, ha permitido que las autoridades detengan arbitrariamente a las personas que se movilizan, y ha creado, de manera pública, un referente común y equivocado, entre la ciudadanía y las autoridades, de que obstruir vías es ilegal y está penalizado con cárcel. Más adelante se explicará el contenido de dicho artículo y su interpretación.

Además de la creación de nuevos delitos, la Ley 1453 de 2011 aumentó las penas para algunos delitos relacionados con el ejercicio del derecho a protestar que ya existían en el Código Penal, tales como: i) violencia contra servidor público; ii) perturbación en servicio de transporte público, colectivo u oficial; y iii) empleo o lanzamiento de sustancias u objetos peligrosos. En los dos primeros delitos mencionados, se pasó de una pena de 1 a 3 años, a una de 4 a 8 años de acuerdo con los **artículos 43 y 45** de dicha Ley⁴¹. Además, las personas judicializadas y condenadas por estas conductas deben cumplir sanciones privativas de la libertad en establecimientos carcelarios.

40 Entre estos medios pueden incluirse: el daño en bien ajeno, el incendio, el disparo de armas de fuego, el empleo de sustancias peligrosas y la violencia contra servidor público. Información tomada de: Fiscalía General de la Nación. Directiva N° 008. "Por medio de la cual se establecen lineamientos generales con respecto a delitos en los que se puede incurrir en el curso de la protesta social", 2016.

41 Congreso de la República de Colombia. Op. Cit., 24 de junio de 2011.

De igual forma, la Ley introduce una serie de criterios ambiguos que facilitan que, de manera arbitraria, las acciones propias de la protesta social resulten tratadas como delitos. De hecho, con su aplicación ha aumentado el número de personas detenidas y vinculadas en procesos judiciales, quienes, en muchos casos, no están relacionados con actuaciones manifiestamente violentas en el marco de la protesta social. Así, la ambigüedad de la Ley facilita el uso arbitrario del sistema penal por parte de las autoridades, y permite criminalizar la protesta social.

Además de esto, la Ley de Seguridad Ciudadana disgregó las conductas del delito político de asonada (**artículo 469** del Código Penal⁴²), y los convirtió en delitos independientes (obstrucción a vías, violencia contra servidor público, perturbación del transporte público), lo que, a su vez, ocasiona que sean considerados como delitos comunes. Es importante aclarar que delitos como tales como asonada, rebelión y sedición son reconocidos como delitos políticos por nuestro ordenamiento jurídico y, por lo tanto, quienes los cometen pueden beneficiarse de la aplicación de figuras como la amnistía y el indulto contempladas en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia⁴³. Así mismo, quien sea condenado por estos delitos no está inhabilitado para ejercer cargos de elección popular y/o ser elegido como Magistrado de las Altas Cortes (**artículos 179, 197 y 232**⁴⁴).

Ahora bien, en virtud del proceso de monitoreo a la protesta social y a la actuación institucional, es importante tener ciertas precisiones sobre los alcances de las disposiciones establecidas en la Ley de Seguridad Ciudadana, dado que muchas de estas, a pesar de su imprecisión, no pueden ser utilizadas como mecanismos de amedrentamiento o persecución penal contra los/as manifestantes, sin un sustento jurídico suficiente. Por esta razón, a continuación, se esbozan las siguientes consideraciones.

42 Congreso de la República de Colombia. Ley 599 de 2000. Código Penal Colombiano. Diario Oficial No. 44.097, 24 de julio de 2000.

43 Constitución Política de Colombia. Artículo 150, N° 17. Título VI. De la rama legislativa. Capítulo III. De las leyes, 1991.

44 Constitución Política de Colombia. Artículo 179, Título VI. De la rama legislativa. Capítulo VI. De los congresistas; Artículo 197, Título VII. De la rama ejecutiva. Capítulo I. Del Presidente de la República; Artículo 232; Título VIII. De la rama judicial. Capítulo I. De las disposiciones generales, 1991

2.1.1. Obstrucción a vías públicas que afecten el orden público

El **artículo 44** de la Ley 1453 de 2011 adiciona el **artículo 353A** del Código Penal, el cual señala que:

El que por medios ilícitos incite, dirija, constrña o proporcione los medios para obstaculizar de manera temporal o permanente, selectiva o general, las vías o la infraestructura de transporte de tal manera que atente contra la vida humana, la salud pública, la seguridad alimentaria, el medio ambiente o el derecho al trabajo, incurrirá en prisión de veinticuatro (24) a cuarenta y ocho meses (48) y multa de trece (13) a setenta y cinco (75) salarios mínimos legales mensuales vigentes y pérdida de inhabilidad de derechos y funciones públicas por el mismo término de la pena de prisión. Se excluyen del presente artículo las movilizaciones realizadas con permiso de la autoridad competente en el marco del artículo 37 de la Constitución Política⁴⁵.

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

¿Es un delito bloquear vías?

La obstrucción a vías públicas no es un delito, solo se convierte en tal cuando se usan **medios ilícitos**. Entre estos medios pueden incluirse el daño en bien ajeno, el incendio, el disparo de armas de fuego, el empleo de sustancias peligrosas y la violencia contra servidor público. Un medio ilícito es todo acto que efectivamente está prohibido, y para los cuales se tiene establecido una sanción. La obstrucción a vías, en cambio, no está tipificada como delito, no es ilegal, y no está prohibida.

Adicionalmente, para que una conducta sea considerada como un delito, según las circunstancias señaladas por el **artículo 353A** del Código Penal, es imprescindible que se demuestre en concreto que el acto se realizó de tal manera que atentó, en realidad, "contra la vida humana, la salud pública, la seguridad alimentaria,

45 Congreso de la República de Colombia. Op. Cit., 24 de junio de 2011.



el medio ambiente o el derecho al trabajo”, y que se generó un daño “al menos potencial para la seguridad pública”⁴⁶. La jurisprudencia nacional e internacional en materia de derechos humanos señala que un daño a la seguridad pública es cuando se pone en riesgo la seguridad del propio Estado, es decir del mantenimiento de determinado orden político, jurídico económico o social.

En los casos en los cuales se usa la quema de llantas para el bloqueo de las vías, es importante tener presente que la Directiva 0008 de la Fiscalía General de la Nación estableció que esta acción, en sí misma, no configura un delito, puesto que, generalmente, “este tipo de actos no tiene la capacidad de generar un peligro común. No obstante, en el caso en que la quema tenga tal magnitud que logre crear dicho peligro común [por ejemplo, un incendio], se debe analizar si se configura algún tipo penal”⁴⁷.

Sobre el permiso para desarrollar movilizaciones

En Colombia, la solicitud del permiso para desarrollar movilizaciones no está explícitamente establecida en normas como el Código Nacional de Policía y Convivencia. De hecho, lo único que se sugiere realizar es la notificación, lo cual no implica que las movilizaciones espontáneas sean ilegales. En estos términos, la notificación no debe ser entendida como una autorización para ejercer un derecho fundamental.

En relación con el párrafo del artículo 44 de la Ley 1453 de 2011 que señala que se “excluyen del presente artículo las movilizaciones realizadas con permiso”, la Corte Constitucional precisa que el permiso al que alude la norma debe entenderse como el resultado de un aviso previo. Es decir que la finalidad del aviso previo, a la luz de la Constitución Política de 1991, no es la de crear una base para que las reuniones o las manifestaciones públicas sean prohibidas, sino que tiene por objeto informar a las autoridades para que tomen las medidas conducentes a facilitar el ejercicio del derecho a la protesta, sin entorpecer, de manera significativa, el desarrollo normal de las actividades de la sociedad.

46 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia 742 de 2012 [MP: María Victoria Calle Correa]. Referencia: expediente D-8991, 26 de septiembre de 2012.

47 Fiscalía General de la Nación, 2016.

2.1.2. Empleo o lanzamiento de sustancias u objetos peligrosos

El **artículo 10** de la Ley de Seguridad Ciudadana modificó el **artículo 359** del Código Penal, el cual tipificaba el delito de empleo o lanzamiento de sustancias u objetos peligrosos, un delito que ya existía y se adecuaba a los cánones internacionales que se mencionan en la primera parte de esta cartilla. La Ley 1453 de 2011 estableció que:

El que emplee, envíe, remita o lance contra persona, edificio o medio de locomoción, o en lugar público o abierto al público, sustancia u objeto de los mencionados en el artículo precedente, incurrirá en prisión de dieciséis (16) a noventa (90) meses, siempre que la conducta no constituya otro delito⁴⁸.

La nueva norma incrementó las penas existentes, de tal manera que la tasación del castigo pasó de un margen de 1 a 5 años, a uno de 1 año y 3 meses a 7 años y 5 meses, cuando el delito sea "simple". Además, la Ley agregó la pena accesoria de multa entre 5 y 10 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV), y la prohibición de que la persona acuda al lugar de la comisión del delito cuando se trata de un escenario deportivo o cultural.

Por otra parte, el Código Penal, en su **artículo 359**, contenía un agravante mediante el cual se podía condenar a una persona por el delito de empleo o lanzamiento de sustancias u objetos peligroso a una pena de 5 a 10 años, y a una multa de 100 a 500 SMLMV, cuando esta conducta fuera cometida con "fines terroristas"⁴⁹. Con la Ley 1453 de 2011 se incrementó este margen punitivo a un mínimo de 6 años y 7 meses, aproximadamente, y a un máximo de hasta 15 años, lo que genera las condiciones para la criminalización de la protesta social, como lo hemos denominado distintas organizaciones sociales y de derechos humanos. Además, este incremento de la pena también se aplica cuando la conducta afecte a miembros de la Fuerza Pública. Así mismo, "la pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando el objeto lanzado corresponda a artefactos explosivos, elementos incendiarios, o sustancias químicas que pongan en riesgo la vida, la integridad personal o los bienes"⁵⁰.

48 Congreso de la República de Colombia. Op. Cit, 24 de junio de 2011.

49 Congreso de la República de Colombia. Op. Cit, 24 de julio de 2000.

50 Congreso de la República de Colombia. Op. Cit, 24 de junio de 2011.



¿Qué es una sustancia peligrosa?

Las sustancias u objetos peligrosos a los que se hacen referencia son los que se mencionan en el artículo 358 del Código Penal: "sustancia, desecho o residuo peligroso, radiactivo o nuclear; o ácidos, álcalis, sustancias similares o corrosivas que generen destrucción al entrar en contacto con el tejido humano"⁵¹. De la misma forma, la Corte Constitucional de Colombia también señala que una sustancia u objeto peligroso es "toda sustancia, desecho o residuo peligroso, radiactivo o nuclear considerado como tal por los tratados internacionales ratificados por Colombia o disposiciones vigentes"⁵².

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha determinado 9 clases de sustancias u objetos peligrosos: explosivos; gases; líquidos inflamables; sólidos inflamables; sustancias combustibles y peróxidos orgánicos; sustancias tóxicas (venenosas) e infecciosas; materiales radioactivos; corrosivos; y mercancías peligrosas diversas⁵³. Así, otras sustancias u objetos no enlistados por la ONU (como las piedras, la pintura u otros elementos), que no son considerados como peligrosos en la medida en que no representan un peligro común, no son idóneos para ocasionar un grave perjuicio a la comunidad, o no representan una amenaza para la seguridad pública, no podrán ser objeto de investigación penal bajo lo preceptuado en el tipo penal en cuestión.



51 Congreso de la República de Colombia. Op. Cit., 24 de julio de 2000.

52 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-121 de 2012 [MP: Luis Ernesto Vargas Silva] Referencia.: expediente D-8634, 22 de febrero de 2012.

53 Ibidem.

2.1.3. Perturbación en servicio de transporte público, colectivo u oficial

El **artículo 45** de la Ley de Seguridad Ciudadana modificó el artículo 353 del Código Penal y señala que:

El que por cualquier medio ilícito imposibilite la circulación o dañe nave, aeronave, vehículo o medio motorizado destinados al transporte público, colectivo o vehículo oficial, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años y multa de trece punto treinta y tres (13.33) a setenta y cinco (75) salarios mínimos legales mensuales vigentes⁵⁴.

¿Un bloqueo es perturbación del transporte?

La Ley no tipifica como delito cualquier nivel o grado de perturbación en el servicio de transporte público, colectivo u oficial, sino aquella que imposibilite la circulación del tráfico de manera colectiva y generalizada. El término "imposibilite la circulación" da a entender que se debe tratar de una

perturbación superlativa, que ni siquiera puede considerarse un grado superior de dificultad para la circulación, sino que es un estado diferente. Es hacer completamente imposible el transporte público, colectivo u oficial, y por tanto no consiste solamente en paralizar o frenar un vehículo o el servicio de transporte público, sino en eliminar cualquier posible condición para la circulación del mismo⁵⁵.

A esta circunstancia se le aplica el criterio anterior de que la perturbación se convierte en un delito cuando se usa un medio ilícito, es decir un medio prohibido por la ley. Por lo anterior, el hecho de usar una vía no podrá interpretarse como la imposibilidad absoluta para la locomoción y la circulación del transporte público, colectivo u oficial. Cabe recordar que manifestarse en una vía pública es una acción propia del derecho de reunión y de la protesta social, y es deber de las autoridades generar planes de desvío vial que permitan garantizar, a pesar de los traumatismos que se puedan generar, el derecho a la movilidad de los/as ciudadanos/as que no participan en la jornada de protesta social.

54 Congreso de la República de Colombia. Op. Cit., 24 de junio de 2011.

55 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-742 de 2012 [MP: María Victoria Calle Correa]. Referencia: expediente D-8991.

2.1.4 Violencia contra servidor público

El **artículo 43** de la Ley 1453 de 2011 modificó el **artículo 429** del Código Penal y señala que:

El que ejerza violencia contra servidor público, por razón de sus funciones o para obligarlo a ejecutar u omitir algún acto propio de su cargo o a realizar uno contrario a sus deberes oficiales, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años⁵⁶.

Con el fin de precisar en qué consiste este delito se requiere retomar lo señalado por la Corte Suprema de Justicia. Según el Alto Tribunal, el delito de violencia contra servidor público requiere, para su configuración, que se use violencia en alguna de las dos siguientes modalidades: i) física, definida como “la energía material aplicada a una persona con el fin de someter su voluntad”; y ii) moral, entendida como “la promesa real de un mal futuro dirigido contra una persona o alguna estrechamente vinculada a ella”⁵⁷.

Según la Directiva 0008 de la Fiscalía General de la Nación⁵⁸, la violencia verbal, en general, no debe ser suficiente para determinar la existencia de este delito. De igual manera, el sistema interamericano de derechos humanos establece que no hay violencia sin lesión o amenaza a un derecho ajeno y que, por regla general, la violencia verbal no puede ser objeto de persecución penal.

Por lo anterior, cuando a un manifestante se le acusa del delito de violencia contra servidor público se deben cumplir con los siguientes requisitos: i) la violencia fue física; ii) la violencia se ejerció para someter la voluntad del servidor público, relacionada con su función; o iii) se realizó una amenaza creíble en contra de la vida o integridad del funcionario público o de una persona allegada.

56 Congreso de la República de Colombia. Op. Cit., 24 de junio de 2011.

57 Corte Suprema de Justicia. Sala de casación penal. Radicado 28232, 15 de julio de 2008.

58 Fiscalía General de la Nación. Op. Cit., 2016.

Las leyes estatutarias están instituidas para la regulación y protección de los derechos fundamentales; la administración de justicia; la organización y régimen de los partidos; los mecanismos de participación ciudadana; y los estados de excepción.

Cuentan con las siguientes características: (i) deben aprobarse por mayoría absoluta; (ii) solo se pueden expedir durante una misma legislatura (es decir, entre julio de un año y junio del siguiente); y (iii) deben ser revisadas previamente por la Corte Constitucional. Las leyes ordinarias, por su parte, son las leyes de "todos los días", y requieren un trámite más sencillo para ser aprobadas. Por ejemplo, requiere solo de mayoría simple para ser aprobada, es decir la mitad más uno del quórum.

2.2. Ley 1801 de 2016: Nuevo Código de Policía

El Congreso de la República aprobó, el 29 de julio de 2016, la Ley 1801 por medio de la cual se adopta el Código Nacional de Policía y Convivencia (de ahora en adelante Código de Policía). El título VI de esta norma regula el derecho de reunión y, en consecuencia, el derecho a la protesta social. No obstante, la Corte Constitucional declaró inconstitucionales el bloque de artículos del 47 al 75 que corresponden al Título VI del Código. Para la Corte⁵⁹ existe un carácter fundamental de los derechos de reunión y manifestación pública pacífica, y el Código de Policía realizó una regulación integral de estos derechos fundamentales, en el sentido de haber consagrado límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que tienen incidencia en los derechos de libertad de expresión y los derechos políticos.

Además, el contenido del articulado obliga a que esa regulación deba ser expedida por los procedimientos de la ley estatutaria y no por los de la ley ordinaria, como en efecto sucedió. Fue esta razón de procedimiento, y no de contenido, la que promovió la declaratoria de inexecutable condicionada, la cual, a su vez, le otorgó un plazo al Congreso de la República para que, en el ejercicio de sus competencias, expida la normatividad respectiva en las próximas dos legislaturas, es decir, antes del 20 de junio de 2019.

Por lo anterior, actualmente el Código de Policía es inexecutable en su Título VI relacionado con el derecho de reunión (artículos del 47 al 75). Sin embargo, teniendo en cuenta la importancia de conocer el contenido de la norma y evitar que se cometan arbitrariedades por parte de las autoridades aduciendo su aplicación, a continuación, se expondrán los principales aspectos del articulado que afectaban el ejercicio del derecho a la protesta social.

⁵⁹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-233 [MP: Alberto Rojas Ríos]. Referencia: Expedientes D-11604 y D-11611, 20 de abril de 2017.

2.2.1. Ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública y pacífica en el espacio público

El artículo 53 del Código de Policía señalaba que:

Toda persona puede reunirse y manifestarse en sitio público con el fin de exponer ideas e intereses colectivos de carácter cultural, político, económico, religioso, social o de cualquier otro fin legítimo. Con tales fines debe darse aviso por escrito ante la primera autoridad administrativa del lugar o mediante correo electrónico. Tal comunicación o correo debe ser suscrito por lo menos por tres personas. Tal aviso deberá expresar día, hora y sitio de la proyectada reunión y se presentará con 48 horas de anticipación indicando el recorrido planeado⁶⁰.

Adicionalmente, el artículo dispone que toda reunión y manifestación que cause alteraciones a la convivencia podrá ser disuelta. Así mismo, establece que las reuniones y manifestaciones espontáneas de una parte de la población no se considerarán por sí mismas como alteraciones a la convivencia. Por último, se señala que quien irrespete las manifestaciones y reuniones de las personas en el espacio público, en razón a su etnia, raza, edad, género, orientación sexual, creencias religiosas, preferencias políticas y apariencia personal, deberá pagar una medida correctiva de 32 salarios mínimos diarios legales vigentes, correspondientes a la Multa General Tipo 4.

Ahora bien, desde nuestro análisis, algunas de las disposiciones de este artículo podrían reñir o infringir las normas constitucionales y los estándares internacionales de derechos humanos. Estas son:

i) La legitimidad de la protesta social: el artículo establece que el derecho de reunión solo se puede ejercer cuando se cumple un “fin legítimo”. Esta disposición puede dar cabida a una restricción de la democracia y el pluralismo. Al respecto, la Corte Constitucional establece, en la Sentencia C-009 de 2018⁶¹, que el fin legítimo es aquel que persigue cualquier expresión de ideas o intereses colectivos con excepción de: i) la propaganda de la guerra; ii) la apología al odio, la violencia y el delito; iii) la pornografía infantil; y iv) la instigación pública y directa a cometer delitos.

ii) El derecho a la intimidad: este derecho se ve amenazado toda vez que se obliga a que al menos tres personas suscriban el aviso previo, lo que afecta el derecho de los/as manifestantes quienes, por múltiples razones, pueden preferir mantenerse en el anonimato. Al respecto, es fundamental tener en cuenta que el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación considera que:

60 Congreso de la República de Colombia. Op. Cit., 29 de julio de 2016.
61 Corte Constitucional de Colombia. Op. Cit., 7 de marzo de 2018.

los organizadores no deben incurrir en cargos financieros por los servicios públicos prestados durante la celebración de una reunión (como la presencia policial, los servicios médicos u otras medidas sanitarias y de seguridad) [...] [Además] no se debe considerar responsables o exigir cuentas a los organizadores y participantes en las reuniones por el comportamiento ilícito de otras personas..., no se les debe encomendar la responsabilidad de proteger el orden público a ellos [ni] al personal encargado de velar por el buen desarrollo de las reuniones⁶².

iii) Finalmente, se establece que toda movilización que cause **alteración a la convivencia** podrá ser disuelta. Esta disposición es totalmente contraria a lo consagrado en la Constitución, pues desconoce que toda protesta social, por sus propias características, es un acto que genera conflictos, y que puede causar alteraciones a la convivencia debido a los traumatismos que se pueden generar en el tráfico y la movilidad, entre otras consideraciones. No obstante, esto no puede derivar en limitar de manera absoluta el **derecho a la protesta social**.

Con respecto a dicha disposición, la Corte Constitucional manifiesta que la disolución de la reunión y manifestación solo podría operar en el momento en que se determinara i) una grave e inminente alteración a la convivencia; y ii) cuando no exista otro medio menos gravoso para el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación pública y pacífica. La convivencia, según el Código de Policía, es la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas con los bienes y con el ambiente, en el marco del ordenamiento jurídico. Por lo tanto, una afectación al transporte público o a la cotidianidad, no puede ser considerada una afectación inminente a la convivencia pacífica.

62 Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. "Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai". A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012, párr. 31.

El orden público es “el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos. El orden público, en el Estado social de derecho, es entonces un valor subordinado al respeto a la dignidad humana, por lo cual el fin último de la Policía, en sus diversas formas y aspectos, es la protección de los derechos humanos. Estos constituyen entonces el fundamento y el límite del poder de policía. La preservación del orden público lograda mediante la supresión de las libertades públicas no es entonces compatible con el ideal democrático, puesto que el sentido que subyace a las autoridades de policía no es el de mantener el orden a toda costa sino el de determinar cómo permitir el más amplio ejercicio de las libertades ciudadanas sin que ello afecte el orden público”.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C - 813 de 2014 [MP: Martha Victoria Sánchez Méndez]. Referencia: expediente D-10187, 5 de noviembre de 2014.

2.2.2. Uso de vías para el ejercicio del derecho de reunión o manifestación pública y pacífica en el espacio público

El artículo 54 del Código de Policía establecía que:

Los alcaldes distritales o municipales, salvo circunstancias excepcionales o de fuerza mayor, deberán autorizar el uso temporal de vías dentro de su jurisdicción para actos o eventos de ejercicio del derecho de reunión o manifestación pública y pacífica en el espacio público. En el caso de las vías arteriales principales o corredores de transporte público colectivo deberán establecer un plan efectivo de desvíos para la movilización de los ciudadanos que no participan del acto o evento, como medida de protección de los derechos de los demás ciudadanos⁶³.

El acceso al espacio público según los estándares internacionales, significa concretamente que los/as manifestantes deberían poder utilizar las plazas, carreteras y calles públicas para celebrar reuniones pacíficas, ya sean bloqueos por plantones o en marchas. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha manifestado, en reiteradas ocasiones, que “las instituciones competentes del Estado tienen el deber de diseñar planes y procedimientos operativos adecuados para facilitar el ejercicio del derecho de reunión [lo que puede involucrar] el reordenamiento del tránsito de peatones y vehículos en determinada zona”⁶⁴. Es decir que las dificultades que se presenten en el tráfico no es responsabilidad de los/as ciudadanas, sino de las autoridades encargadas.

63 Congreso de la República de Colombia. Op. Cit, 29 de julio de 2016.

64 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Op. Cir, 31 de diciembre de 2009.

2.2.3. La protección del ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública frente a señalamientos infundados

Según el artículo 55 del Código de Policía, con el fin de amparar el ejercicio del derecho a la reunión o movilización pacífica, quedaba prohibido divulgar mensajes engañosos en torno a quienes convocan o participan en las manifestaciones. En este sentido, quedaba prohibido hacer, de manera pública, “señalamientos falsos de la relación de los manifestantes con grupos armados al margen de la ley o deslegitimar por cualquier medio el ejercicio del derecho constitucional de reunión y manifestación pública y pacífica”⁶⁵.

2.2.4 Los medios de policía en el marco de la protesta social: traslados y comparendos

De acuerdo con el **artículo 149** del Código de Policía, los medios de policía son los instrumentos con los que cuentan las autoridades para el cumplimiento efectivo de su función y actividad como policías, así como para la imposición de las medidas correctivas contempladas en el Código. Estos se clasifican en medios inmateriales y materiales.

“Los medios inmateriales son aquellas manifestaciones verbales o escritas que transmiten decisiones de las autoridades de policía.

Son medios inmateriales de policía:

1. Orden de policía.
2. Permiso excepcional.
3. Reglamentos.
4. Autorización.
5. Mediación policial.

Los medios materiales son el conjunto de instrumentos utilizados para el desarrollo de la función y actividad de policía.

65 Congreso de la República de Colombia. Op. Cit., 29 de julio de 2016.

Son medios materiales de policía:

1. Traslado por protección.
2. Retiro del sitio.
3. Traslado para procedimiento policivo.
4. Registro.
5. Registro a persona.
6. Registro a medios de transporte.
7. Suspensión inmediata de actividad.
8. Ingreso a inmueble con orden escrita.
9. Ingreso a inmueble sin orden escrita.
10. Incautación.
11. Incautación de armas de fuego, no convencionales, municiones y explosivos.
12. Uso de la fuerza.
13. Aprehesión con fin judicial.
14. Apoyo urgente de los particulares.
15. Asistencia militar⁶⁶.



¿Qué es una detención arbitraria?

Las detenciones arbitrarias son delitos considerados como graves violaciones de los derechos humanos, perpetrados por funcionarios del Estado o personas que actúan en su nombre, que dejan a la víctima fuera de la protección de las leyes nacionales e internacionales. La privación de libertad es arbitraria si el caso está comprendido en una de las tres categorías siguientes:

(i) Cuando es evidentemente imposible invocar base legal alguna que justifique la privación de la libertad.

(ii) Cuando la privación de libertad resulta del ejercicio de derechos o libertades proclamados en los artículos 7, 13, 14, 18, 19, 20 y 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y, además, respecto de los Estados Partes, en los artículos 12, 18, 19, 21, 22, 25, 26 y 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

(iii) Cuando la inobservancia, total o parcial, de las normas internacionales relativas al derecho a un juicio imparcial, establecidas en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los instrumentos internacionales pertinentes aceptados por los Estados afectados, es de una gravedad tal que confiere a la privación de libertad carácter arbitrario.

El medio de policía material más utilizado en escenarios de protesta social es el traslado por protección.

Este tipo de detenciones son consideradas arbitrarias, cuando la autoridad de policía, al ejercer esta función que es preventiva, no justifica la detención con motivos fundados, objetivos y ciertos, en los términos del artículo 155 del Código de Policía. Según este artículo, cuando “la vida e integridad de una persona o de terceros esté en riesgo o peligro, el personal uniformado de la Policía Nacional, podrá trasladarla para su protección o la de terceros”⁶⁷, solamente en estos casos:

i) Cuando deambule en estado de indefensión o de grave alteración del estado de conciencia por aspectos de orden mental;

ii) Cuando deambule bajo efectos del consumo de bebidas alcohólicas o sustancias psicoactivas o tóxicas;

iii) Cuando el traslado sea el único medio disponible para evitar el riesgo a la vida o integridad de la persona o los terceros;

iv) Cuando esté involucrado en riña o presente comportamientos agresivos o temerarios;

v) Cuando realice actividades peligrosas o de riesgo que pongan en peligro su vida o integridad o la de terceros;

vi) Cuando esté en peligro de ser agredido;

vii) Cuando el traslado sea el único medio disponible para evitar el riesgo a la vida o integridad de la persona o los terceros.



67 Ibidem.

Además de esto, en el **parágrafo 2** del artículo en cuestión se estipulan los siguientes pasos a seguir cuando se procede a efectuar un traslado por protección:

i) Antes del traslado, y como primera medida, la autoridad de policía entregará la persona a un/a allegado/a o pariente que asuma la protección;

ii) Ante la ausencia de estos, se trasladará la persona a un centro asistencial o de protección, de salud u hospital, o a un lugar especialmente destinado para tal fin por la administración municipal, según sea necesario. En cuanto fuera posible, se intentará llevar la persona a su domicilio.

iii) En ningún caso se hará traslados a sitios destinados a la privación de libertad. Esto quiere decir que no se podrá trasladar a Estaciones de Policía, Unidad de Reacción Inmediata u otros sitios a los que son llevadas las personas que van a ser judicializadas por la presunta comisión de un delito.

iv) La duración del traslado no podrá ser mayor a doce (12) horas. El traslado debe cesar de manera inmediata cuando la persona supere el estado de excitación o embriaguez; esto puede ser a los minutos de la detención.

v) Es deber de las Alcaldías definir el lugar al que pueden ser enviadas las personas, separadas en razón del sexo.

vi) En el centro asistencial o de protección deberá hacer presencia un representante del Ministerio Público.

Por otra parte, según el parágrafo 3, la autoridad de policía que ordena y ejecuta el traslado deberá informar a la persona trasladada y al superior jerárquico de la unidad policial, y elaborar un informe escrito donde consten:

i) Los nombres e identificación de la persona trasladada por cualquier medio;

ii) Nombres de quien da la orden y quien la ejecuta;

iii) El motivo del traslado;

iv) El sitio al que se traslada;

v) El nombre del allegado/a o a quien la persona trasladada informa para ser asistido, de ser posible;

vi) La hora en la que inicio el traslado. Cabe aclarar que esta no es la hora de llegada al “centro de protección”, sino que es la hora desde que la persona está privada de la libertad.

A la persona sujeto de la medida se le deberá entregar copia de dicho informe.

¿Se tiene derecho a una llamada?

De acuerdo con el **parágrafo 4**, la autoridad de policía permitirá a la persona que va a ser trasladada comunicarse con un/a allegado/a o con quien pueda asistirlo para informarle, entre otras cosas, el motivo de la detención y el sitio de traslado. Esto no significa que el intento de llamada se haga una sola vez, sino hasta que pueda ser exitosa. Ahora bien, si la persona no tiene los medios para comunicarse, la autoridad se los facilitará. Por último, si se niega el derecho de informar a otra persona, o si no es factible hacerlo, se enviará copia de inmediato del respectivo informe escrito al Ministerio Público.

¿Se puede trasladar por protección a personas que estén consumiendo alcohol o sustancias psicoactivas?

Cuando se trate de un traslado por alteración del estado de conciencia, es decir, cuando la persona se encuentre bajo el efecto del consumo de bebidas alcohólicas o sustancias psicoactivas o tóxicas, **esta no podrá ser trasladada por el simple hecho de estar consumiendo**. Como lo estipula el **parágrafo 5** del **artículo 155** del Código de Policía, deben existir motivos fundados y el agente de policía, con fundamento en el principio de proporcionalidad, determinará si existen las razones objetivas previstas en el Código.

¿Qué hacer en caso de ser trasladado?

- Es importante mantener la calma durante el procedimiento policial, dado que la forma de comunicarse con la Policía podrá ser usada como un argumento que justifica el alto grado de exaltación de una persona.
- Si el traslado se realiza hacia un Comando de Acción Inmediata (CAI), escriba de inmediato a un familiar o allegado/a un mensaje de texto para informarle la situación y dirección en la que se encuentra. En caso de que decida llamar, indique el lugar en el que se encuentra y pida que acudan por usted.
- En caso de que pueda grabar el procedimiento, procure hacerlo. Es importante tener en cuenta que es un derecho grabar cualquier procedimiento policial, sin embargo, en algunas oportunidades agentes de policía rechazan con violencia esta acción. Por lo anterior, se sugiere hacer transmisión en vivo

por redes sociales, dado que así se impide que se pierda el vídeo en caso de que el celular sea incautado.

- El agente de policía entrega los trasladados a un vehículo de la policía por medio del cual llevan a las personas al Centro de Traslado por Protección: en Bogotá, este Centro queda en la carrera 39 No. 10-75. De inmediato, informe a su familiar y/o allegado/a que está siendo llevado a ese lugar. Cuando llegue al centro, pida que lo asista el agente de la Personería Distrital y preséntele su argumento contra el traslado, informando que está en contra de la medida por haberse hecho de manera irregular, o que ya se encuentra en calma sin alteración de la conciencia, por lo que su detención debe cesar de inmediato. Deben entregarle copia del formato del traslado, lo cual es muy importante para futuros reclamos.
- En caso de que el agente de la Personería no cese la medida, un familiar o allegado/a puede acudir por usted y garantizar que se hará cargo para que cese el traslado. Si una persona está tranquila y alguien más se hace cargo de ella, no debe ser trasladada ni retenida bajo ninguna circunstancia.
- En caso de que sea retenido, recuerde que las mujeres y las personas LGBTI deben ser separadas en lugares diferentes al resto de los trasladados. Sus pertenencias deben ser guardadas por las autoridades de policía y entregadas cuando termine el traslado.
- Si se fue víctima de una retención ilegal, puede interponer los recursos legales correspondientes como quejas disciplinarias, acciones de tutela, entre otros.

Por otro lado, a través Código de Policía se creó otra figura relacionada con las retenciones administrativas: el **traslado para procedimiento policivo**. Este traslado aplica cuando un agente de policía desea interponer un comparendo, pero no se puede hacer en el lugar de los hechos. De acuerdo con el **artículo 157** del Código:

Como regla general, las medidas correctivas se aplicarán por la autoridad de policía en el sitio en el que se sucede el motivo.

Las autoridades de policía solo podrán realizar un traslado inmediato y temporal de la persona cuando sea necesario para realizar el proceso verbal inmediato, y no sea posible realizarlo en el sitio por razones no atribuibles a la autoridad

de policía.

El procedimiento se realizará inmediatamente y en ningún caso el tiempo de traslado o permanencia en el sitio al que es trasladada la persona podrá exceder de seis (6) horas, de conformidad con las exigencias de las distancias.

La autoridad de policía permitirá a la persona que va a ser trasladada comunicarse con un allegado o a quien pueda asistirlo para informarle el motivo y sitio de traslado. Si la persona no tiene los medios para comunicarse, la autoridad se los facilitará.

Parágrafo. La autoridad de policía que ordena y ejecuta el traslado, deberá informar a la persona trasladada y al superior jerárquico de la unidad policial y elaborar un informe escrito donde consten los nombres e identificación de la persona trasladada por cualquier medio, de quien da la orden y quien la ejecuta, el motivo, el sitio al que se traslada, la justificación del tiempo empleado para el traslado y el nombre del allegado o a quien la persona trasladada informa para ser asistido, de ser ello posible. A la persona, sujeto de la medida, se le deberá entregar copia de dicho informe⁶⁸.



¿Qué hacer
en caso de
ser
trasladado?

68 Ibidem.





3. Protocolo de Protesta Social: Resolución 1190 de 2018

El Ministerio del Interior publicó el 3 de agosto de 2018 la Resolución 1190, por medio de la cual se adopta el “Protocolo para la coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta pacífica como un ejercicio legítimo de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre circulación, a la libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación, inclusive de quienes no participan en la protesta pacífica”.

Este instrumento surge como resultado de un proceso de concertación entre el Estado colombiano, las plataformas de Derechos Humanos agremiadas en la Mesa Nacional de Garantías, los movimientos sociales parte de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular (CACEP), el Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado (MOVICE), y otros sectores sociales que participaron bajo mandato del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (de ahora en adelante Acuerdo Final)⁶⁹, en relación con los derechos de participación.

El Acuerdo Final reconoce que la movilización y la protesta pacífica “enriquece la inclusión política y forja una ciudadanía crítica, dispuesta al diálogo social y a la construcción colectiva de la Nación”. Al mismo tiempo, advierte que en un escenario de “fin del conflicto se deben garantizar diferentes espacios para canalizar las demandas ciudadanas, incluyendo garantías plenas para la movilización, la protesta y la convivencia pacífica”⁷⁰. En este sentido, el Acuerdo dispone que se deben promover las siguientes garantías en relación con la protesta social:

- Garantías plenas para la movilización y la protesta pacífica como parte del derecho constitucional a la libre expresión, reunión y oposición, privilegiando el diálogo y la civilidad en el tratamiento de este tipo de actividades, sin perjuicio del ejercicio de la autoridad legítima del Estado conforme a los estándares internacionales en materia de protección del derecho a la protesta pacífica.
- Garantías a los derechos de los y las manifestantes y de los demás ciudadanos y ciudadanas.

69 Celebrado por el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP) el 24 de noviembre de 2016.

70 Gobierno de Colombia y las FARC-EP. Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 24 de noviembre de 2016, p. 44.

- Garantías para la aplicación y el respeto de los derechos humanos en general. Las movilizaciones y las protestas pacíficas, incluyendo los disturbios, se tratarán con pleno respeto de los derechos humanos por parte de la autoridad legítima del Estado, garantizando a la vez, de manera ponderada y proporcional, los derechos de los demás ciudadanos.
- Fortalecimiento de la vigilancia y el control a la acción y los medios utilizados por las autoridades para el tratamiento de este tipo de actividades.
- Acompañamiento del Ministerio Público en las movilizaciones y protestas pacíficas como garante del respeto de las libertades democráticas, cuando sea pertinente o a solicitud de quienes protestan o de quienes se vean afectados o afectadas⁷¹.

Ahora bien, al ser una guía metodológica, el Protocolo no transforma la legislación vigente en materia de protesta social; sin embargo, con este se buscó que los procedimientos de policía y las disposiciones administrativas en relación con la protesta social estuviesen consagradas en un único documento. De esta manera, la ciudadanía puede remitirse a una única fuente de consulta que compile múltiples resoluciones y directrices internas de las autoridades, muchas de las cuales no eran de fácil acceso público.

A continuación, se presentará el contenido de la Resolución 1190 de 2018. Para ello, se expondrá de manera textual el contenido de la norma, y se aportarán párrafos que guíen su interpretación para las organizaciones sociales y la ciudadanía que se moviliza.

71 Ibidem, p. 45.

3.1. Objetivos

El objetivo general del Protocolo es ser una herramienta que guíe los procedimientos que deben cumplir las autoridades para garantizar el derecho a la protesta social. Para lograr esto, se establecen los siguientes objetivos específicos:

- Brindar elementos que permitan fortalecer la interlocución, corresponsabilidad y coordinación entre las autoridades civiles territoriales, la Policía Nacional y la sociedad civil en el marco del ejercicio de la protesta pacífica [...].
- Brindar elementos que permitan promover un ambiente, institucional y ciudadano, favorable para el ejercicio de la protesta pacífica.
- Brindar elementos que permitan fortalecer el quehacer de las autoridades civiles y de la Policía Nacional en relación con el cumplimiento de los fines esenciales del Estado Social de Derecho, especialmente el mantenimiento del orden público, el respeto y garantía de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos, inclusive de quienes no participan en la protesta.
- Brindar elementos que permitan fortalecer y adoptar medidas de prevención por parte de las autoridades del orden ejecutivo y de la Policía Nacional ante posibles violaciones a los derechos humanos en el marco del ejercicio de la protesta pacífica.
- Visibilizar la protesta pacífica como un ejercicio legítimo de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre circulación, a la libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación, importante para el fortalecimiento de la democracia, la paz y la convivencia pacífica desde una óptica de respeto, buena fe, transparencia, equidad, justicia y razonabilidad⁷².

⁷² Ministerio del Interior, Op. Cit., 3 de agosto de 2018, p. 1.

3.2. Enfoques

Los enfoques son las directrices que deben regir la aplicación de una norma. En este caso, los enfoques del Protocolo de Protesta Social buscan orientar la actuación de las autoridades que participan en el acompañamiento de la protesta social, para que, en el momento de intervenir y actuar, tengan en cuenta la población que participa, sus demandas y características. De esta manera, las soluciones y medidas a implementar desde la administración no pondrán en riesgo ni afectarán a estos sujetos de derechos. El Protocolo desarrolla los siguientes enfoques⁷³ que deben orientar el accionar de las instituciones:

i) Enfoque de derechos

La participación ciudadana, el control social y la rendición pública de cuentas son aspectos que resultan imprescindibles para el fortalecimiento del respeto y la garantía efectiva de los derechos humanos. Esto es así en tanto estos elementos contribuyen a:

- La transformación de valores, costumbres y prácticas sociales.
- La eliminación o revisión de estructuras sociales y políticas que obstaculizan la realización universal, indivisible, interdependiente y sin discriminación de estos derechos.

ii) Enfoque preventivo

La prevención de violaciones a los derechos humanos es un deber permanente del Estado que consiste en adoptar todas las medidas a su alcance para que se promueva el respeto y la garantía de los derechos humanos de todas las personas, grupos y comunidades sujetos a la jurisdicción del Estado, inclusive de quienes no participan en la protesta social. Para concretar este enfoque, es necesario:

- Adoptar medidas tendientes a evitar la aparición de riesgos excepcionales o, en su defecto, evitar daños a personas, grupos y/o comunidades con ocasión de una situación de riesgo excepcional, o mitigar los efectos de su materialización.
- Garantizar las condiciones a fin de activar la obligación de investigar.
- Diseñar e implementar mecanismos tendientes a generar garantías de no repetición.

iii) Enfoque diferencial

Cualquier decisión para el respeto y garantía del ejercicio de la protesta pacífica, como una expresión de los

⁷³ Ibidem., pp. 6-7.

derechos de reunión y de manifestación pública y pacífica, debe tener en cuenta las características particulares de las personas, grupos y/o comunidades en razón de su edad, género, orientación sexual, identidad de género, etnia, raza y condición de discapacidad. Así, se deben hacer diferencias de trato favorable en beneficio de personas que se encuentren en condición de desventaja frente a una situación manifiesta.

iv) Enfoque pro mujeres

Enfoque de adopción de medidas que garanticen el reconocimiento de las mujeres en sus diversidades como sujetos políticos que desarrollan el ejercicio de su ciudadanía plena, y que se manifiestan, movilizan y protestan pacíficamente a través de múltiples expresiones, las cuales, en ocasiones, se apartan de las formas tradicionales. En la medida en que las circunstancias lo permitan, se recomienda que cualquier decisión relacionada con las medidas adoptadas sobre el derecho a manifestarse, movilizarse y protestar pacíficamente pueda ser concertada con las mujeres, garantizando siempre su libertad y autonomía sobre sus cuerpos, y la manera de expresar su protesta pacífica más ampliada.

v) Enfoque territorial

La adopción de medidas dirigidas a respetar y garantizar el ejercicio de la protesta pacífica debe atender las características del territorio y al contexto general en donde esta se desarrolla. En este sentido, se deben tener en cuenta las expresiones culturales de individuos y comunidades que participan en el ejercicio de estos derechos.

vi) Respeto

Durante la realización de la protesta pacífica, las autoridades públicas deben propender por el respeto de las personas que participan de la protesta, así como de aquellas personas que son ajenas a esta.

3.3. Principios

Los principios son directrices que estipulan la obligación que tienen las autoridades de perseguir determinados fines. En este sentido, son considerados como un indicador para evaluar la actuación de las autoridades públicas y, a su vez, guiar a los órganos públicos en la interpretación de las normas y en la ejecución de los protocolos de actuación, en este caso, en escenarios de protesta social. Los principios que se mencionan en el Protocolo son los siguientes:

1. **Dignidad humana.** Los intervinientes en la aplicación del protocolo serán tratados con el respeto de la dignidad humana, ésta entendida como la garantía de la integridad física y moral de los actores involucrados en el marco de la protesta pacífica y de quienes no participan en la protesta. Ninguna disposición del protocolo podrá ser interpretada de manera que menoscabe los derechos humanos.
2. **Pro persona.** La adopción de medidas para el respeto y garantía de la protesta pacífica como expresión de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre circulación, a la libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación se hará de conformidad con la interpretación más amplia, extensiva y garantista posible a favor del ser humano, según los principios constitucionales.
3. **Igualdad y no discriminación.** En la aplicación de las disposiciones del protocolo se aplica el precepto de no discriminación, el cual hace referencia a toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en prejuicios, estigmatizaciones y estereotipos por motivos de sexo, raza, pertenencia étnica, origen nacional, familiar, lengua, idioma, religión, opinión política y filosófica incluida la afiliación a un partido o movimiento político, edad, orientación sexual, identidad de género, aspecto físico, o cualquier otra condición o situación, que tenga por objeto o resultado impedir, anular el reconocimiento o el ejercicio de la protesta pacífica.
4. **Licitud.** En principio, no se considerará el ejercicio de la protesta pacífica por sí mismo como alteración a la convivencia o amenaza para el orden público.
5. **Colaboración armónica.** Las entidades del orden nacional y territorial deberán coordinarse y articularse para cumplimiento de los fines esenciales del Estado en el territorio nacional para la garantía de la protesta pacífica y de los derechos de quienes no participan de la protesta. Las acciones en materia de respeto y garantía de los derechos humanos son de responsabilidad de todas las entidades públicas, de los órdenes nacional y territorial.
6. **Principio de necesidad en el uso de la fuerza.** Las autoridades de Policía solo podrán adoptar los medios y medidas rigurosamente necesarias e idóneas para la preservación y restablecimiento del orden público cuando la aplicación de otros mecanismos de protección, restauración, educación o de prevención resulte ineficaz para alcanzar el fin propuesto.

7. Principio de legalidad en el uso de la fuerza.

Todas las actuaciones administrativas o de policía relacionadas con la protesta pacífica deben estar acordes con la Constitución Política y la ley.

8. **Celeridad.** Las acciones derivadas de la aplicación de este protocolo deberán realizarse en condiciones de oportunidad y pertinencia, con el objetivo de proteger los derechos fundamentales de todos los colombianos.

9. **Eficacia.** En virtud del principio de eficacia las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad. De esta manera, se deberán evitar obstáculos puramente formales, dilaciones o retardos, en procura de la efectividad de la aplicación del protocolo, orientado hacia la garantía para el ejercicio de los derechos fundamentales y el respeto a la dignidad humana.

10. **Necesidad. De conformidad** con el principio de necesidad, puede usarse la fuerza solo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas. El principio de necesidad implica reconocer en todo momento el carácter excepcional del uso de la fuerza. Solo podrán utilizar la fuerza cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de manera alguna el logro del resultado previsto. Deben, por ende, hacer un uso diferenciado de la fuerza.

11. **Proporcionalidad y razonabilidad.** La adopción de medios de Policía y medidas correctivas debe ser proporcional y razonable atendiendo las circunstancias de cada caso y la finalidad de la norma. Por lo tanto, se debe procurar que la afectación de derechos y libertades no sea superior al beneficio perseguido y evitar todo exceso innecesario.

12. **Legalidad.** Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley solo pueden hacer uso de la fuerza cuando esté dirigido al cumplimiento de un objetivo legítimo establecido en la ley⁷⁴.

3.4. Instancias de coordinación entre el Estado y la Sociedad civil

Dada la necesidad de promover espacios institucionales, con participación de la sociedad civil, para realizar seguimiento a la política de garantías a la protesta social, se dispuso de la creación de espacios de coordinación entre el Estado (autoridades civiles y Fuerza Pública) y representantes de la sociedad civil. En el seguimiento a dicha política, se busca identificar vulneraciones al ejercicio de la protesta social, como lo es el uso arbitrario de las facultades de la policía y la reacción desproporcionada por parte de las autoridades ante acciones violentas al interior de las movilizaciones.

⁷⁴ Ibidem, pp. 10-11.

El Protocolo crea y/o reconoce tres instancias que se consideran necesarias para su objeto, es decir, para garantizar el ejercicio de la protesta social y brindar herramientas para fortalecer la interlocución de la ciudadanía con el Estado.

**3.4.1
Mesa de
Seguimiento
al respeto y
garantía de la
protesta pa-
cífica y de los
derechos de
quienes no
participan en
ella

(de
ahora en
adelante Mesa
de Seguimiento)**

Las Mesas de Seguimiento buscan ser espacios formales y permanentes de análisis y evaluación del ejercicio del derecho a la protesta social. Esto implica que es allí donde las organizaciones de la sociedad civil pueden presentar las irregularidades y arbitrariedades que las autoridades cometen en ejercicios de protesta, sea esta espontánea o planificada. Por lo tanto, las Mesas son espacios no solo de evaluación, sino de toma de decisión en materia política.

Para una transformación social real de la represión a la protesta social, se considera necesario que la gestión de lo local involucre la participación activa de las organizaciones sociales, la ciudadanía y las autoridades públicas, de tal manera que se puedan construir respuestas más ajustadas a las necesidades y realidades de la movilización y sus manifestaciones. Por lo anterior, se consideró estratégico reforzar los mecanismos de concertación que impulsen la participación de los sectores sociales en la definición de políticas y acciones para la protesta social.

La Resolución 1190 establece que, con el objeto de realizar el seguimiento, la coordinación, la articulación y el impulso pertinente en torno a los lineamientos establecidos en el Protocolo, las autoridades territoriales competentes podrán crear una Mesa de Seguimiento al ejercicio de la protesta pacífica, o desarrollar estas acciones en las instancias ya creadas encargadas de asuntos de seguridad y convivencia ciudadana o de prevención de violaciones a los derechos humanos.

En caso de ser creada, la Mesa será presidida por la máxima autoridad del orden ejecutivo a nivel nacional o territorial competente, o por su delegado. Además de esto, la Mesa tendrá como apoyo una secretaría técnica definida por la máxima autoridad del orden territorial, o quien haga sus veces.

Funciones de la Secretaría Técnica de la Mesa de Seguimiento

La Secretaría Técnica de la Mesa, podrá:

- Convocar a sesión de la Mesa de Seguimiento por petición de la máxima autoridad del orden territorial o quien haga sus veces;
- Realizar las gestiones y actividades pertinentes para el correcto funcionamiento de la Mesa;
- Coordinar la agenda de trabajo de las sesiones de la Mesa;
- Impulsar y hacer seguimiento a los acuerdos realizados por la Mesa de Seguimiento⁷⁵;
- Elaborar los actas y recoger, organizar y compartir los insumos entregados por los integrantes en relación a lo discutido en las sesiones.

Funciones de la Mesa de Seguimiento

La Mesa de Seguimiento podrá tener, entre otras, las siguientes funciones:

Servir como **instancia de coordinación** de manera previa y posterior (en lo referente a rutas, horarios, los requerimientos logísticos, de seguridad, mecanismos de comunicación y salubridad) entre las autoridades del orden ejecutivo, la Policía Nacional, los líderes, delegados, representantes u organizadores de la protesta pacífica y demás entidades a efectos de recomendar las medidas pertinentes para el ejercicio de la protesta pacífica. Las medidas que se adopten serán con carácter diferencial conforme a quienes participen.

- Remitir al Puesto de Mando Unificado las recomendaciones en materia de coordinación.
- Proponer **mecanismos de interlocución y articulación** entre las diferentes instancias de coordinación del protocolo; y, entre estas y las organizaciones de la sociedad civil, sus líderes y activistas, inclusive de quienes no participan en la protesta.

⁷⁵ Ibidem., p. 11.



- Proponer **mecanismos de solución de conflictos y/o controversias** entre las diferentes instancias de coordinación del protocolo y, entre estas y las organizaciones de la sociedad civil, sus líderes y activistas.

Proponer la formulación, implementación, evaluación y ajuste de medidas pertinentes, ya sea en el seno de la Mesa o por parte de las autoridades civiles, dirigidas a respetar y garantizar el ejercicio de la protesta pacífica y los derechos de todas las personas, inclusive de quienes no participan en la protesta pacífica.

Documentar las buenas prácticas observadas y lecciones aprendidas en cuanto al ejercicio de la protesta pacífica.

Realizar seguimiento a la implementación del protocolo.

- Recopilar información sobre análisis de contexto de orden público, en caso de ser presentadas por las autoridades y otros interesados, hacer recomendaciones sobre los posibles riesgos identificados en cada caso particular para que se adopten medidas preventivas y/o de mitigación del riesgo.
- Promover y **difundir los contenidos del protocolo** con el objetivo de implementar estrategias que permitan la protección de derechos humanos en contextos de protesta pacífica.
- La Mesa podrá solicitar al Ministerio Público la **verificación** pertinente sobre la dotación a ser utilizada por las unidades de la Policía que intervengan durante el desarrollo de la protesta pacífica.
- La Mesa podrá recomendar las medidas pertinentes a efectos de que el ejercicio de la **misión periodística** y el derecho de los ciudadanos a informar, registrar y documentar situaciones o actuaciones que vulneran, impiden, obstaculicen o transgredan los derechos humanos durante el ejercicio de la protesta pacífica sean debidamente respetadas y garantizadas por las autoridades, inclusive de quienes no participan en la protesta.⁷⁶ (énfasis propio).

⁷⁶ Ibidem., pp. 11-12.

Convocatoria de la Mesa de Seguimiento

De manera concertada entre los integrantes de la Mesa se podrá establecer un mecanismo para convocar a las reuniones de la Mesa, y para definir el lugar, la hora y la fecha de dichas reuniones. La Mesa de Seguimiento será convocada a sesión a través de su Secretaría Técnica, previa solicitud motivada de cualquiera de sus miembros.

Conformación de la Mesa de Seguimiento

A nivel departamental, distrital o municipal

En cada departamento, distrito o municipio podrá instalarse una Mesa de Seguimiento al respeto y garantía del ejercicio de la protesta pacífica y de los derechos de quienes no participan en ella. Esta estará conformada por:

- El Gobernador o el Alcalde, quien lo presidirá, según sea el caso.
- El Secretario de Gobierno departamental o municipal, según el caso.
- El responsable de Derechos Humanos, o quien haga sus veces.
- El responsable de seguridad ciudadana y convivencia, o quien haga sus veces.
-
- El Secretario de Salud departamental o municipal, según el caso.
-
- El Comandante de la Policía Nacional de la respectiva jurisdicción.
-
- El Comandante de División o el Comandante de Brigada que tenga jurisdicción en la zona.
-
- Tres (3) delegados de los organizadores que convocan la protesta pacífica.
-
- Tres (3) delegados de las organizaciones de derechos humanos del orden territorial.

[...] Si en los departamentos o municipios están creados espacios similares, por acto administrativo, y funcionan, podrán abordar el tema de la protesta pacífica, **siempre y cuando, el espacio cuente con la participación de las organizaciones que convocan y defensoras de los Derechos Humanos.** [énfasis propio]

Invitados:

El Gobernador o el Alcalde, según el caso, podrá invitar a las siguientes entidades:

Ministerio Público.

- El representante de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Representantes de los gremios del sector productivo afectados por la protesta.
- Cuando la situación lo amerite, se convocará a las demás instancias que tengan competencia sobre el asunto y a terceros afectados por el desarrollo de la protesta pacífica.

[...] En las gobernaciones o alcaldías que no cuenten con gestores de convivencia, los secretarios de gobierno podrán conformar equipos de la entidad para que acompañen las protestas pacíficas y movilizaciones, con el objeto de generar espacios de conciliación y distensión, en todo caso, los funcionarios deberán previamente recibir capacitación sobre el papel de los gestores de convivencia⁷⁷.

A nivel nacional

- Cuando la protesta pacífica se programe o desarrolle en más de un departamento, y de acuerdo a las circunstancias del caso, se podrá convocar a la Mesa de Seguimiento del nivel nacional. Esta estará conformada por:
- El Viceministro para la Participación e Igualdad de Derechos del Ministerio del Interior, o su delegado.
- El Viceministro para las Políticas y Asuntos Internacionales del Ministerio de Defensa Nacional, o su delegado.
- El Director de Seguridad Ciudadana (DISEC) de la Policía Nacional de Colombia, o su delegado.
- Un (1) delegado de Ministerio de Salud y Protección Social.
- Un (1) delegado de la Defensa Civil Colombiana.

⁷⁷ Ibidem, pp. 12-13.

- Tres (3) delegados de las plataformas defensoras de derechos humanos.
- Tres (3) delegados de los organizadores de la protesta pacífica.

Invitados:

El Viceministro para la Participación e Igualdad de Derechos del Ministerio del Interior o su delegado, podrá invitar a las siguientes entidades:

- Ministerio Público.
- El representante de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Representantes de los gremios del sector productivo afectados por la protesta.
- Un (1) representante de la Federación Nacional de Departamentos.
- Un (1) representante de la Federación Colombiana de Municipios.
- Un (1) representante de la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales.
- Cuando la situación lo amerite, se convocará a las demás instancias con competencia sobre el asunto y a terceros afectados por el desarrollo de la protesta pacífica⁷⁸.

3.4.2 Puesto de Mando Unificado (PMU) para la atención de escenarios donde se llevan a cabo acciones asociadas a la protesta pacífica

El PMU es una instancia temporal de coordinación interinstitucional político-administrativa compuesta exclusivamente por entidades estatales según el orden nacional o territorial. Dicha instancia se encarga del monitoreo de las protestas pacíficas y de mantener informada a la máxima autoridad del orden ejecutivo, con el fin de articular acciones de prevención, seguridad, respeto, gestión y atención de las situaciones que se dan en el marco del ejercicio de la protesta pacífica.

Sin embargo, la Resolución 1190 dispone que al PMU podrán ser invitadas a participar los delegados de las organizaciones sociales y de derechos humanos. La participación en este espacio resulta estratégica y fundamental, en la medida que sirve para lograr una articulación entre las autoridades civiles, los organismos de control, las personas defensoras de derechos humanos,

⁷⁸ Ibidem, pp. 13-14.

las organizaciones sociales y la Fuerza Pública para tomar decisiones de manera conjunta que permitan respetar efectivamente los derechos de los/as manifestantes. Además, la participación en este espacio posibilita: i) conocer de primera fuente las decisiones policiales y administrativas en escenarios de protesta social, lo que puede permitir conocer responsables de decisiones contrarias al derecho; y ii) generar una articulación inmediata entre las comisiones de verificación en terreno, quienes pueden informar a su delegado en el PMU de actuaciones arbitrarias de las autoridades.

Articulación del PMU con la Mesa de Seguimiento

El PMU podrá atender las recomendaciones remitidas previamente por la Mesa de Seguimiento en materia de coordinación, planeación y demás información pertinente (con respecto a las rutas, los horarios, los requerimientos logísticos, de salubridad y de seguridad, y los mecanismos de comunicación).

Activación e Instalación del PMU

Las autoridades de gobierno son las responsables de la activación e instalación oportuna del PMU y su buen funcionamiento. A nivel nacional, la decisión de activar e instalar el PMU será exclusiva del Viceministro para la Participación e Igualdad de Derechos del Ministerio del Interior; y a nivel territorial, del gobernador, el alcalde, o sus delegados. La Mesa de Seguimiento, el Secretario de Gobierno o la Policía Nacional podrán solicitar la activación e instalación del PMU. Para la instalación, coordinación y desarrollo de las labores del PMU se podrá disponer de espacios o instalaciones fijas o móviles, así como de los recursos necesarios, según sea el caso.

Conformación del PMU

- El Viceministro para la Participación e Igualdad de Derechos del Ministerio del Interior, a nivel nacional, y el Gobernador o Alcalde, a nivel territorial.
- El Secretario de Gobierno, o su delegado.
- El Secretario de Salud, o quien haga sus veces.

- El responsable de Derechos Humanos.
- El responsable de Seguridad Ciudadana del municipio o departamento.
- El Comandante de Policía.
- El Enlace de Derechos Humanos o Comandante de la Unidad Militar, de ser necesario.
- El Comandante del ESMAD —si procede—, o su delegado.
- El responsable de los gestores de convivencia, o quien haga sus veces.
- El responsable de bomberos.
- Ministerio Público.

A nivel nacional por parte del Viceministro para la Participación e Igualdad de Derechos del Ministerio del Interior; y, a nivel territorial, por parte del Gobernador, el Alcalde, se podrá invitar a delegados de otras dependencias o institucionales, según las necesidades⁷⁹.

De igual forma, de considerarlo prudente o necesario, se podrá invitar a delegados de las organizaciones sociales o defensoras de derechos humanos.

Conformación del PMU

- El PMU podrá definir un canal de comunicación con:
- El enlace de las organizaciones de la sociedad civil, líderes o activistas involucrados en el ejercicio de la protesta pacífica, ya sean estos o no quienes participan en la Mesa de Seguimiento.
- Terceros afectados por el desarrollo de la protesta.
- Representantes de los gremios productivos interesados.
- El enlace de la Federación Nacional de Departamentos, de la Federación Colombiana de Municipios, y de la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales.

En el caso de Bogotá, se establece que: “los organizadores de la movilización que se lleve a cabo contarán con dos representantes en el PMU, designados por ellos o en su defecto, por dos integrantes de la Mesa Distrital de Seguimiento al Ejercicio de los Derechos a la Libertad de Expresión, Reunión, Asociación y Movilización Social Pacífica”.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto 563 de 2015. “Protocolo de actuación para las movilizaciones sociales en Bogotá: por el derecho a la movilización y la protesta pacífica”, 21 de diciembre de 2015. Numeral 5, literal d.

⁷⁹ Ibidem, pp. 14-15.

3.5. Comisiones de Verificación de la Sociedad Civil (CV)

Las comisiones de verificación de la sociedad civil son impulsadas por las personas y organizaciones defensoras de derechos humanos. Se trata de un ejercicio histórico que consiste en el acompañamiento a las movilizaciones y protestas sociales para evitar, denunciar y actuar ante el abuso de la autoridad.

La Resolución 1190 no “crea” unas Comisiones de Verificación, sino que les da un reconocimiento legal, teniendo en cuenta que existe el **derecho a defender los derechos humanos**, y estipula sus facultades en escenarios de protesta social de manera explícita, para que sean garantizadas por las autoridades. Es imprescindible que exista el reconocimiento de las figuras de las CV en tanto que este impacta positivamente en la forma en que son tratadas las personas defensoras de derechos humanos por las autoridades en escenarios de protesta social y, finalmente, garantiza que sean protegidas en el desarrollo de su actividad⁸⁰. Además, el reconocimiento de las CV reafirma que son actores legítimos que pueden no solo acompañar, sino verificar e intervenir ante situaciones de vulneración de derechos humanos.

La Resolución 1190 dispone que las autoridades públicas del orden nacional y territorial:

reconocen el derecho de la sociedad civil de organizarse, por ejemplo, por medio de una o varias Comisiones de Verificación. [...] Estas comisiones, si se crean, pueden ser entendidas como **órganos independientes de carácter civil**, conformados por organizaciones y movimientos de derechos humanos o demás organizaciones que pretendan hacer ejercicio de su derecho a la movilización y reunión pacífica. [Estas tendrán] por objeto **hacer observación y verificar las condiciones de garantía y de protección de los derechos humanos en el marco de la protesta pacífica**.⁸¹ (énfasis propio).

80 Domínguez, M. G. “El derecho a defender los derechos humanos como un derecho autónomo”. Revista IIDH, 63, 2016, p. 114.

81 Ministerio del Interior, Op. Cit., 3 de agosto de 2018, p. 15.

Composición de las CV

a) Estas comisiones podrán conformar autónomamente su forma de organización. Así mismo, definirán sus integrantes y mecanismos de capacitación y coordinación interna.

b) Sus facultades y mecanismos de actuación respecto al ejercicio del derecho a la movilización y reunión pacífica estarán definidas en el protocolo⁸².

Identificación de las CV

Los/as integrantes de las Comisiones de Verificación estarán debidamente identificados/as por medio de un distintivo acordado en la Mesa de Seguimiento.

Colaboración entre las CV, las autoridades nacionales y territoriales y la policía uniformada

a) En el marco del ejercicio del derecho a la movilización y reunión pacífica, las autoridades nacionales y territoriales, podrán mantener interlocución permanente con las CV.

b) Las CV y las entidades territoriales podrán promover y difundir el contenido del protocolo con el objetivo de impulsar su correcta implementación, estrategias que permitan el respeto y la garantía de derechos humanos en contextos de protesta pacífica⁸³.

Facultades de observación, monitoreo, mediación e intervención en el marco del ejercicio de la protesta pacífica

a) Las CV estarán facultadas para la **veeduría y el monitoreo** de la actividad de las autoridades nacionales y territoriales y demás actores que intervienen en el ejercicio del derecho a la manifestación, movilización y protesta pacífica.

b) Para la realización de su misión, se garantiza a la CV la realización de una **veeduría in situ y en tiempo real** del desarrollo de las movilizaciones. [...].

c) Las personas verificadoras de las CV que hacen observación en terreno podrán mantener comunicación con sus delegados en el PMU, con el fin de dar a conocer situaciones que afecten los derechos de los diferentes actores que participan en las protestas pacíficas.

⁸² Ibidem, p. 15.

⁸³ Ibidem, p. 16.

d) Las CV podrán informar a las Mesas de Seguimiento y a los PMU, mediante el enlace establecido previamente, sobre el cumplimiento de las medidas establecidas en el protocolo respecto al papel de la Policía Nacional.

e) Las actividades de **recolección de información y de inteligencia** desarrolladas en el marco de las movilizaciones sociales deberán realizarse en los términos de la Ley Estatutaria 1621 de 2013 y sus decretos reglamentarios.

f) Si durante el desarrollo de las manifestaciones, movilizaciones y protestas pacíficas se presentan actos de violencia, las CV podrán mediar, en coordinación con los funcionarios públicos presentes, con el fin de promover el respeto y garantía del ejercicio de la protesta pacífica, así como los derechos de todas las personas, inclusive de quienes no participan en la protesta pacífica.

g) Las CV podrán observar que **el derecho al ejercicio de la misión periodística** y el derecho-deber de los ciudadanos a informar, registrar y documentar situaciones o actuaciones que vulneren, impidan, obstaculicen o transgredan los derechos humanos durante el ejercicio del derecho a la manifestación, movilización, así como el ejercicio de la protesta pacífica y los derechos de todas las personas, inclusive de quienes no participan en la protesta, sean debidamente respetados y garantizados por las autoridades de policía. **Los agentes de policía tienen el deber de respetar el derecho de los ciudadanos a obtener registro e informar a la ciudadanía sobre acciones que constituyan violaciones a los derechos humanos o perturbaciones al derecho a la manifestación, movilización y protesta pacífica.**

h) Al finalizar la protesta pacífica, las CV harán entrega a la Mesa de Seguimiento de un informe con las observaciones sobre el desarrollo de las movilizaciones. Dicho informe reunirá también observaciones sobre las buenas prácticas de los diferentes actores en las movilizaciones y será compartido, a su vez, con las autoridades nacionales y/o territoriales, Personería, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo y Comandante del Operativo de Policía⁸⁴. (énfasis propio).



84 Ibidem, p. 16-17.

- a) Promover el ejercicio pacífico del derecho a la movilización y protesta pacífica.
- b) Colaborar con las autoridades para que no se perturben o afecte el derecho a la manifestación pacífica, ni el orden público, ni los derechos de otras personas.
- c) Y otras que puedan adoptarse en la Mesa de Seguimiento⁸⁵.

3.6. Papel de la Fuerza Pública en las movilizaciones

El ejercicio de inteligencia en el marco de las protestas sociales está permitido bajo ciertas características y condiciones y, al estar regulado por una Ley Estatutaria, la resolución no puede ir en contravía de esta normativa.

Uno de los principales problemas sobre la presencia de agentes de inteligencia en los escenarios de movilización es la extralimitación de sus funciones y la utilización de dicho recurso para el sabotaje de la protesta. Esta es una situación que sobrepasa la Ley, la Constitución y, por supuesto, la Resolución 1190.

El papel de la Fuerza Pública en las movilizaciones pacíficas es el de garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas tanto de los/as manifestantes como de aquellos que no participan de la manifestación social. Ahora bien, pese a que existen protocolos internos sobre la forma en que deben actuar los funcionarios de la policía en escenarios de protesta social, estos no son ampliamente conocidos y muchas veces se alega la “reserva” como forma de ocultar los procedimientos. Esto, a su vez, facilita el incumplimiento de los protocolos internos.

Con la Resolución 1190 se estipulan, de manera clara y precisa, unos lineamientos en materia de actuación policial que ya estaban consagrados en otros instrumentos, pero que, al tener poco acceso, no podían ser verificados por la ciudadanía. Si bien el Protocolo no es una garantía de que no existan arbitrariedades en la protesta social por parte de las autoridades, como se ha evidenciado a lo largo del primer año de vigencia de la Resolución, sí permite ser una fuente clara del deber que tienen los agentes de policía. En este sentido, el Protocolo no solo es una herramienta de consulta, sino que se convierte en la base legal para denunciar actuaciones arbitrarias, como lo es la presencia del **ESMAD** (Escuadrón Móvil Anti Disturbios) en el acompañamiento de las movilizaciones.

Los elementos centrales a tener en cuenta frente a la actuación policial son:

1. El papel de la fuerza pública en las movilizaciones pacíficas es el de garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas tanto de manifestantes como de aquellos que no participan de la manifestación.
2. El **uso de la fuerza** debe ser considerado el **último recurso** de la intervención de la Policía Nacional.

⁸⁵ Ibidem, p. 17.

3. La actuación de la Policía Nacional deberá ser desarrollada en todo momento mediante personal y equipos **identificados de manera clara y visible**.
4. La fuerza disponible de la Policía Nacional deberá estar **ubicada** de manera que su actuación pueda hacerse de forma oportuna, pero sin afectar el desarrollo del ejercicio de la protesta pacífica. En desarrollo de los servicios de acompañamiento, prevención e intervención de manifestaciones públicas, el personal del grupo especializado [ESMAD] será ubicado en puntos estratégicos apartados de los lugares de movilización o concentración, pero con capacidad de reacción inmediata ante algún requerimiento.
5. El cuerpo de Policía intervendrá solo cuando se considere que su actuación es necesaria, atendiendo al principio de proporcionalidad y a la garantía de los derechos de los manifestantes y de todas las personas, inclusive de quienes no participan en la protesta.
6. La actuación de la Policía ante la ocurrencia de hechos que perturben el desarrollo del ejercicio del derecho de manifestación y movilización o la protesta pacífica debe estar orientada a la garantía del derecho a la reunión pacífica de los ciudadanos que no participen de dichos hechos violentos. En todo momento, se procurará neutralizar el foco de violencia con el fin de garantizar los derechos de los ciudadanos.
7. **Las Fuerzas Militares no podrán intervenir** en el desarrollo de operativos de control, contención o garantía de la realización de las movilizaciones sociales terrestres, salvo en los casos en los que excepcionalmente los autoriza la Constitución Política y la ley.
8. Los funcionarios de Policía que intervienen en los servicios de acompañamiento, prevención, e intervención en manifestaciones y control de disturbios **no portarán armas de fuego**.
9. La Policía Nacional en el marco del ejercicio del derecho de reunión y movilización, solo podrá adoptar los medios y medidas necesarias e idóneas para la garantía del ejercicio de la protesta pacífica la preservación de las condiciones de convivencia y seguridad y/o el restablecimiento del orden público.
10. Las personas capturadas o trasladadas por protección o para procedimiento policivo, deberán ser trasladadas con dignidad y pleno respeto y garantía a sus derechos de acuerdo a los procedimiento[s] establecidos por la Constitución Política y la ley.

11. En los eventos en que se presenten ciudadanos heridos se coordinará su inmediata atención e informará a un familiar o ser querido de la situación presentada. La Policía Nacional atenderá y prestará auxilio de manera inmediata a las personas que resulten lesionadas por el uso de la fuerza, siempre que las circunstancias lo permitan.
12. Los servidores públicos, conforme con la obligación constitucional y legal, deberán reportar los casos de inobservancia del protocolo ante sus superiores y, de ser el caso, ante autoridades disciplinarias. (énfasis propio)⁸⁶.

- El personal de la Policía Nacional debe tener de manera visible su nombre, rango y número de identificación. Cuando usan chalecos antibalas, deben portarlo debajo del uniforme, para que estos no tapen el nombre y la identificación del personal de Policía.
- El personal del ESMAD debe estar identificado con un número en su pechera y en su casco; este número debe coincidir. Es importante tener en cuenta que los jefes de los operativos no tienen un número, sino que tienen escrita la palabra “ESMAD”, tanto en la pechera como en el casco. No obstante, en la parte trasera del casco sí tienen ubicado su apellido. Esto permite identificar la persona que se encuentra al mando del Escuadrón.
- Las armas de letalidad reducida que se usen en el marco de la protesta social, deben estar identificadas de tal manera que no se confundan con armas de fuego.

3.6.1. Principios sobre el uso de la fuerza:

Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley

Uno de los principios fundacionales del Estado-Nación es que el monopolio legítimo de la fuerza recae en manos del Estado. No obstante, a través de los estándares internacionales se ha establecido que, si bien las autoridades del Estado están facultadas para usar la fuerza, este uso debe cumplir ciertos requisitos y principios. Algunas de las fuentes internacionales que hacen referencia a los principios sobre el uso de la fuerza son:

Se destacan los siguientes artículos:

- **Artículo 3:**
Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán usar la fuerza solo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas. [...]
- **Artículo 5:**
Ningún funcionario encargado de hacer cumplir la ley podrá infligir, instigar o tolerar ningún acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumana-

⁸⁶ Ibidem, pp. 21-22.

nos 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.

- **Artículo 6:**

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 precise⁸⁷.

Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley

Entre las disposiciones generales de este instrumento se destacan las siguientes:

- [...] 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.
- [...] Se hará una cuidadosa evaluación de la fabricación y distribución de armas no letales incapacitantes a fin de reducir al mínimo el riesgo de causar lesiones a personas ajenas a los hechos y se controlará con todo cuidado el uso de tales armas.
- [...] 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. [...] ⁸⁸

⁸⁷ Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución 34/169. "Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley", 17 de diciembre de 1979.

⁸⁸ Asamblea General de las Naciones Unidas. "Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley". Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, La Habana (Cuba), del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, numeral 2, 3 y 4.

Con respecto a la actuación en caso de reuniones ilícitas, se afirma que al “dispersar reuniones [protestas] ilícitas⁸⁹ 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 necesario⁹⁰”

Requisitos para el uso de la fuerza

De acuerdo con el “Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias⁹¹”, para que el uso de la fuerza letal no se considere arbitrario se deben cumplir los siguientes requisitos:

- **Fundamento jurídico suficiente:** este requisito se incumple si se emplea la fuerza letal sin que lo autorice la legislación nacional o si se hace con base en una legislación nacional que no se ajusta a la normativa internacional. Esto también implica que las armas a usar deben ser las que están debidamente autorizadas por la norma.

- **Objetivo legítimo:** es posible utilizar la fuerza únicamente en caso de que se persiga un objetivo legítimo. En caso de empleo de la fuerza letal, el único objetivo que se puede considerar legítimo es el de salvar la vida de una persona o proteger a una persona de lesiones graves. Esto quiere decir que el orden público no puede ser considerado un objetivo legítimo. Bajo este entendido, se debe comprender tanto la protección de la vida como los derechos fundamentales de las personas, entre los que se encuentra el derecho a la reunión pacífica.

- **Necesidad:** el uso de la fuerza únicamente puede ser necesario cuando se persigue un objetivo legítimo. La cuestión es determinar si, para empezar, se debería usar la fuerza y, en tal caso, en qué medida. Lo anterior significa que la fuerza debe utilizarse como último recurso de tal manera que, de ser posible, se puedan utilizar otras medidas tales como la persuasión y la advertencia. En caso necesario, el uso de la fuerza debe ser gradual (la mínima necesaria) y solo se podrá emplear en respuesta a una amenaza inminente o inmediata (una cuestión de segundos, no de horas).

- **La necesidad cualitativa:** cuando el uso de la fuerza potencialmente letal (por ejemplo, mediante un arma de fuego) es inevitable para lograr el objetivo. Es decir que se debe usar el tipo de fuerza que la situación amerite.

- **La necesidad cuantitativa:** se refiere a que la cantidad de fuerza utilizada no excede la necesaria para lograr el objetivo.

- **La necesidad temporal:** cuando el uso de la fuerza se emplea contra una persona que representa una amenaza inmediata. Es decir que la fuerza no debe usarse con carácter preventivo, sino reactivo.

- **Prevención/precaución:** se deberían tomar todas las medidas preventivas posibles para salvar vidas evitando llegar a la circunstancia en la que se ha de decidir si disparar o no. En caso de disparar, se deberían tomar todas las medidas posibles para que el daño sea el menor posible.

- **Proporcionalidad:** cuando se limita un derecho, la proporcionalidad requiere que se compare el bien que se hace con la amenaza planteada. En este sentido,

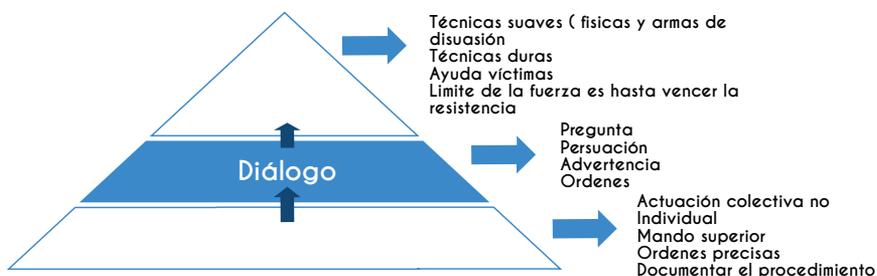
89 Una reunión ilícita bajo este entendido, no son aquellas que no tengan autorización, pues como se ha dicho a lo largo de esta cartilla, en Colombia la protesta social no está sujeta a previo permiso. Las reuniones ilícitas son aquellas que hayan sido limitadas expresamente por ley, 90 Naciones Unidas, Op. Cit., 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, numeral 13.

91 Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. “Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns”. A/HRC/26/36, 1 de abril de 2014, párr. 56 - 66.

el interés perjudicado por el uso de la fuerza debe compararse con el interés protegido. Si se representa la necesidad con una escala, la proporcionalidad es la medida que determina cuán lejos se puede llegar en la escala de fuerza o, en otras palabras, cuál es el límite que no se puede superar cuando se utiliza la fuerza.

Ilustración 1. Uso de la fuerza: niveles de fuerza colectiva.

Niveles de fuerza colectiva



Fuente: Policía Nacional. “Cartilla pedagógica uso adecuado de la fuerza y armas de fuego”, p. 11.

Con respecto a los elementos y dispositivos utilizados por la Policía Nacional, los menos letales se clasifican en: mecánicas-cinéticas, agentes químicos, acústicas y lumínicas, dispositivos de control eléctrico y auxiliares⁹².

- **Mecánicas cinéticas:** munición de goma, cartuchos de impacto dirigido, cartuchos impulsores, munición cinética, entre otros.
- **Agentes químicos:** dispositivo lanzador de pimienta (con propulsión pirotécnica, gas o aire comprimido), granadas con carga química, granadas fumígenas, cartuchos con carga química y cartuchos fumígenos.
- **Acústicas y lumínicas:** granadas de aturdimiento, granadas de luz y sonido, granadas de múltiple impacto, cartuchos de aturdimiento y dispositivo acústico largo alcance y nominal.
- **Dispositivos de control eléctrico y auxiliares:** lanzadores múltiples eléctricos, pistolas de disparo eléctrico o dispositivos de control eléctrico, bastón policial, bengalas, animales entrenados, vehículos antimotines antidisturbios y dispositivo lanza agua.

92 Ministerio de Defensa. Resolución 02903. “Por la cual se expide el Reglamento para el uso de la fuerza y el empleo de armas, municiones, Elementos y dispositivos menos letales, por la Policía Nacional”, 23 de junio de 2017.

La Resolución 1190 de 2018 dispone el siguiente Protocolo para la atención de protestas que cuentan con un anuncio previo y que son planificadas. Si bien su aplicación durante el primer año de vigencia de la Resolución 1190 no ha sido exitoso en la mayoría de los casos, es importante conocerlo y exigir a las autoridades el cumplimiento de esta norma.

Cabe recordar que este Protocolo para la atención de protestas no garantiza que no se presenten arbitrariedades en este escenario por parte de los agentes de policía y otras autoridades públicas. Sin embargo, el Protocolo es un mecanismo que puede facilitar emprender acciones de diálogo y coordinación para garantizar el ejercicio de la protesta social.



4. Protocolo para la atención de protestas pacíficas que cuentan con un anuncio previo



4.1

Acciones que se podrán adoptar de manera previa por parte de las autoridades:

Cuando las autoridades tengan conocimiento previo del desarrollo de una protesta social, ya sea por notificación realizada por los/as organizadores/as o información pública conocida, la máxima autoridad del orden ejecutivo del orden nacional o territorial con competencia (alcalde, gobernador o el Viceministro para la Participación e Igualdad de Derechos del Ministerio del Interior) podrá adoptar, entre otras, las siguientes medidas:

Convocar a la Mesa de Seguimiento al respeto y garantía de la protesta pacífica, o la instancia de trabajo análoga que se cree a efectos de desarrollar las funciones descritas en el presente protocolo.

- Convocar e instalar el Puesto de Mando Unificado (PMU) a efectos de desarrollar las funciones descritas en el presente protocolo.
- Designar un funcionario de enlace, a efectos de mantener comunicación permanente y confiable entre los organizadores de la protesta pacífica y el PMU.
- La máxima autoridad del orden ejecutivo podrá acoger las recomendaciones emitidas por la Mesa de Seguimiento, o la instancia de trabajo análoga.
- La autoridad competente podrá expedir los actos administrativos a que haya lugar, en relación con el cierre de vías, desvíos y planes de movilidad, etc. y comunicará tales medidas a las autoridades que corresponda su implementación y a la ciudadanía, con el fin de respetar y garantizar el respeto de los derechos de todas las personas, en especial el derecho a la libre locomoción de quienes que no participan en la protesta.
- La autoridad competente podrá coordinar, cuando lo considere necesario, la consecución y disponibilidad de equipos logísticos, salubridad, atención médica primaria y demás que estén orientados a respetar y garantizar los derechos de todas las personas, inclusive de quienes no participan en la protesta.
- El Ministerio Público, de oficio o a solicitud de autoridad competente, de acuerdo con la normatividad vigente, podrá solicitar la verificación de la dotación personal y medios asignados a la Policía Nacional para la prestación del servicio, previo a la salida al mismo.

4.2 Acciones a adoptar durante el desarrollo de la protesta pacífica

- La administración territorial podrá solicitar, en caso de ser necesario, a las diferentes empresas públicas de aseo, el mantenimiento de vías, la recolección y remoción de escombros y residuos en los sitios donde se desarrollará la protesta pacífica o en el recorrido de la misma, con el fin de garantizar la normalidad durante el desarrollo de la misma.
- La autoridad competente informará a la ciudadanía sobre el recorrido o sitio de concentración de la de la protesta pacífica.⁹³
- La Policía Nacional podrá adoptar los dispositivos de seguridad necesarios para garantizar el ejercicio a la protesta pacífica conforme con los manuales internos de la institución para la atención de este tipo de servicios. [...]
- El Ministerio Público, de oficio o a solicitud de autoridad competente, de acuerdo con la normatividad vigente, podrá solicitar la verificación in situ de los elementos de dotación según los reglamentos internos de la Policía Nacional.
- Las autoridades competentes podrán permitir la ejecución de las acciones de las Comisiones de Verificación de la sociedad civil para el ejercicio de la protesta pacífica, en el marco del presente protocolo.
- Los Gestores de Convivencia o funcionarios delegados, podrán acompañar el desarrollo de las protestas pacíficas.
- Se podrá priorizar la comunicación de los líderes de la movilización con los delegados de la Mesa de Seguimiento y el Ministerio Público, a fin de respetar y garantizar los derechos de todas las personas.
- Cuando se estime necesario recurrir al uso de la fuerza, se deberán acatar los principios y estándares internacionales, así como las disposiciones contenidas en los manuales internos de la Policía Nacional atendiendo a los principios de proporcionalidad, necesidad y racionalidad.
- En caso de disturbios, corresponde a la autoridad competente tomar las medidas orientadas a controlar la situación de tal manera que se proceda a proteger y garantizar los derechos fundamentales de todos los ciudadanos, tanto de quienes participan en la protesta pacífica, como de aquellos que no lo hacen e incluso de quienes se ven implicados en los hechos violentos.

- La Policía Nacional suministrará al Ministerio Público los datos de las personas y los sitios a los que serán conducidas, así como los motivos de la misma. El Ministerio Público tendrá pleno acceso a los procedimientos de identificación, traslado y sitios de retención.
- Cuando la vida e integridad de una persona o de terceros esté en riesgo o peligro, el personal uniformado de la Policía Nacional podrá trasladarla para su protección o la de terceros, conforme a lo establecido al artículo 155 del Código Nacional de Policía y Convivencia. [...].
- En caso de presentarse personas lesionadas en el desarrollo del procedimiento de policía, el delegado de la secretaría de salud destacado en el PMU coordinará con las entidades de emergencia y centros hospitalarios, el traslado y recepción de los lesionados. La Policía Nacional y/o la secretaría de salud, suministrarán a través del PMU al Ministerio Público los datos de las personas trasladadas a centros hospitalarios.
- Cuando los niños, niñas o adolescentes ejerzan la protesta pacífica, las autoridades competentes deberán tomar las medidas necesarias para que puedan ejercer su derecho de reunión, sin imponer restricciones más allá de las establecidas en la ley. De igual forma se solicitará la asistencia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, a la Policía de Infancia y Adolescencia y demás autoridades competentes. En ningún caso, los niños, niñas o adolescentes podrán ser trasladados a sitios de detención de adultos. Sin embargo, la responsabilidad derivada de sus acciones recaerá en sus padres o guardadores, de acuerdo a la legislación nacional.
- Durante el desarrollo de la protesta pacífica, las entidades públicas suministrarán al PMU las novedades de manera permanente, debiendo quedar los respectivos soportes documentales y digitales⁹⁴. (énfasis propio).

94 *Ibidem*, pp. 18-19.

4.3. Acciones a adoptar después del desarrollo del ejercicio de la protesta pacífica:

- Una vez las organizaciones de la sociedad civil den por finalizadas las acciones en el marco de la protesta pacífica, las autoridades civiles mantendrán o extenderán por un tiempo razonable las medidas logísticas, administrativas, de seguridad, salubridad y de policía que se adoptaron en el desarrollo de la protesta pacífica.
- A su vez, el cierre del Puesto de Mando Unificado se hará a partir de un análisis por parte de las entidades participantes a efectos de realizar el respectivo balance. Esta información podrá ser presentada en la próxima sesión de la Mesa de Seguimiento y deberá ser remitida a los organismos de control.
- A la mayor brevedad posible, se podrá realizar una sesión de la Mesa de Seguimiento a efectos de valorar el respeto y garantía de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos en desarrollo de la protesta pacífica, inclusive de quienes no participan en la protesta, desde un enfoque preventivo y a efectos de precisar en las lecciones aprendidas. La Mesa hará seguimiento y análisis de los documentos e informes que presente la sociedad civil⁹⁵.

95 Ibidem, p. 19.



SINDESENA
Junta Nacional

SIND

SUBDIRECTIVA

FUSAG

I PRE

SIND SUBDIRECTIVA
FUSAG I PRE

5. Protocolo para la atención de protestas pacíficas que no cuentan con un anuncio previo o que surgen de manera espontánea



Es importante recordar que las reuniones y manifestaciones espontáneas de una parte de la población no se considerarán por sí mismas como alteraciones a la convivencia. En Colombia, las movilizaciones espontáneas, no avisadas o de improviso, están permitidas. En estos casos, en la medida de lo posible, se podrán adoptar la mayor cantidad de lineamientos propuestos en el capítulo precedente en cualquiera de los tres momentos descritos (antes, durante, y después de la manifestación pacífica).

5.1. Acciones a implementar durante las protestas pacíficas:

- Cualquier institución que haga parte de la Mesa de Seguimiento y que tenga conocimiento de actividades relacionadas con la protesta pacífica espontánea, que no haya sido anunciada previamente, podrá informar inmediatamente a la Secretaría de Gobierno y a la Policía Nacional, con el fin de adoptar las medidas enunciadas en el presente protocolo.
- La autoridad competente facilitará un canal de diálogo, con el objetivo de garantizar el ejercicio de la protesta pacífica y los derechos de todas las personas.
- La autoridad competente solicitará a la Policía Nacional el despliegue del dispositivo de protección y prevención necesario para los lugares de los desplazamientos y/o el sitio de la protesta pacífica e informará al Ministerio Público, sin perjuicio de que la Policía Nacional adelante las acciones que corresponden a la naturaleza de su función constitucional para el respeto y garantía de la protesta pacífica.
- Se podrá disponer el desplazamiento de los funcionarios delegados o gestores de convivencia asignados por la autoridad competente a efectos de generar la comunicación y las coordinaciones pertinentes con las organizaciones de la sociedad civil, los líderes o activistas vinculados con la protesta pacífica.
- La autoridad competente, la Policía Nacional y demás integrantes de la Mesa de Seguimiento podrán informar y convocar al Ministerio Público (Procuraduría, Personería — Defensoría del Pueblo), para el respectivo acompañamiento del dispositivo a implementarse, si fuera el caso.
- En caso de ser necesario, con ocasión de la protesta pacífica no anunciada, se podrá convocar la instalación inmediata de un Puesto de Mando Unificado (PMU), de acuerdo a lo establecido en el protocolo.
- Las autoridades competentes podrán facilitar las acciones establecidas en el protocolo a las Comisiones de Verificación de la sociedad civil para el ejercicio de la protesta [...].

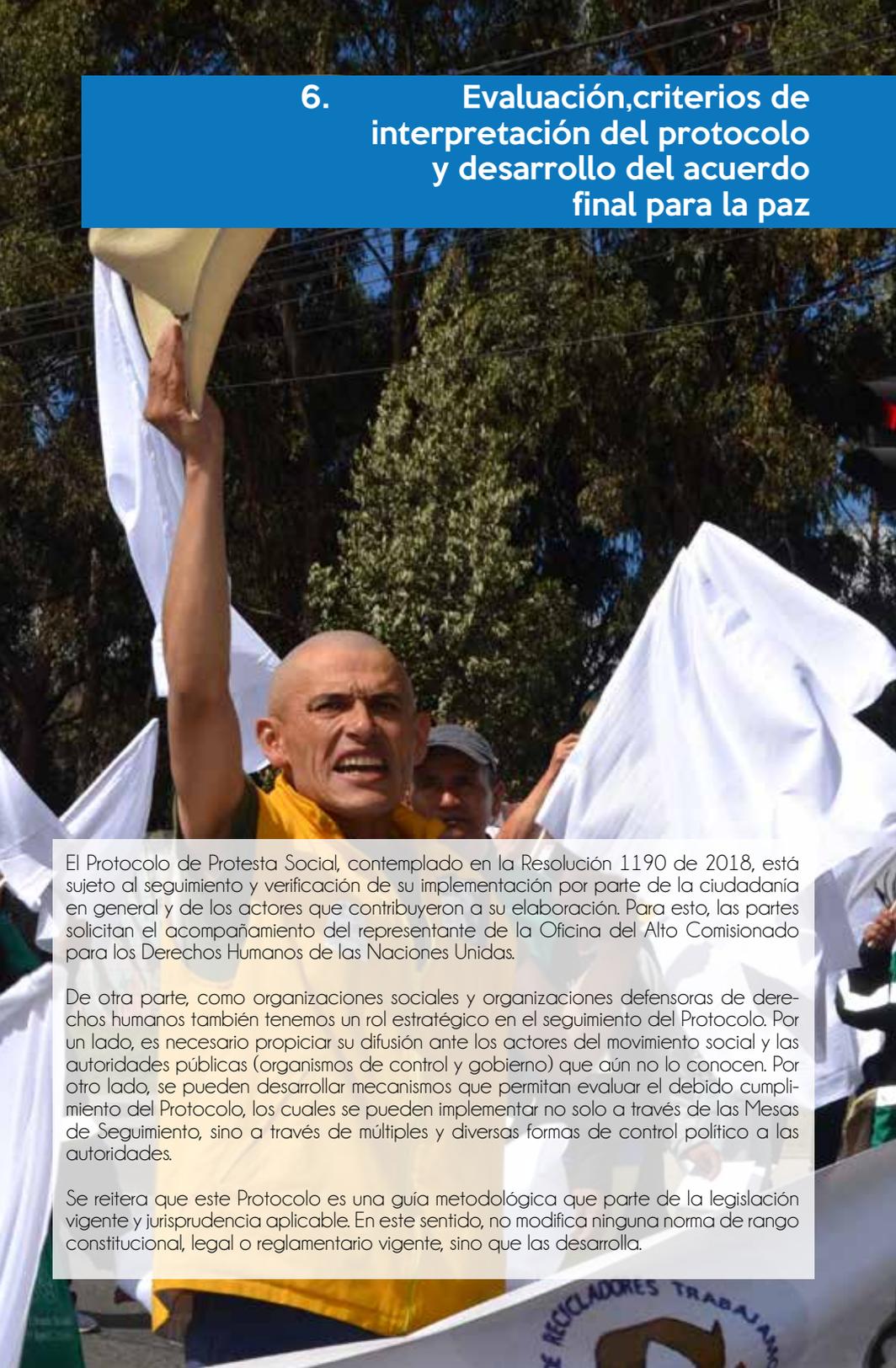
- Una vez en el sitio, los funcionarios delegados o gestores de convivencia asignados por las autoridades territoriales y los funcionarios de la Policía Nacional valorarán e informarán el tipo de protesta pacífica, la cantidad de personas, si existe o es potencial algún nivel riesgo de vulneraciones a los derechos fundamentales y/o de afectación al orden público. En caso de ser necesaria, las autoridades de Policía actuarán con base en la normatividad vigente.
- En primera instancia se debe procurar tramitar las tensiones y alteraciones a través de los funcionarios delegados gestores de convivencia asignados por la autoridad competente, solicitando la intervención del Ministerio Público y, si es procedente, de las organizaciones que hacen parte de la Mesa de Seguimiento.
- Durante la protesta o manifestación, la Policía Nacional garantizará y protegerá los derechos de las personas que participan en ella⁹⁶.

96 Ibidem, p. 20.





6. Evaluación, criterios de interpretación del protocolo y desarrollo del acuerdo final para la paz

A photograph of a man with a shaved head, wearing a yellow shirt, holding a white flag high in the air. He has a determined and shouting expression. In the background, other people are also holding white flags, and there are green trees under a clear sky. The scene appears to be a public demonstration or protest.

El Protocolo de Protesta Social, contemplado en la Resolución 1190 de 2018, está sujeto al seguimiento y verificación de su implementación por parte de la ciudadanía en general y de los actores que contribuyeron a su elaboración. Para esto, las partes solicitan el acompañamiento del representante de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

De otra parte, como organizaciones sociales y organizaciones defensoras de derechos humanos también tenemos un rol estratégico en el seguimiento del Protocolo. Por un lado, es necesario propiciar su difusión ante los actores del movimiento social y las autoridades públicas (organismos de control y gobierno) que aún no lo conocen. Por otro lado, se pueden desarrollar mecanismos que permitan evaluar el debido cumplimiento del Protocolo, los cuales se pueden implementar no solo a través de las Mesas de Seguimiento, sino a través de múltiples y diversas formas de control político a las autoridades.

Se reitera que este Protocolo es una guía metodológica que parte de la legislación vigente y jurisprudencia aplicable. En este sentido, no modifica ninguna norma de rango constitucional, legal o reglamentario vigente, sino que las desarrolla.



Cafe Ciudad

ADICIONAL DE T

CIVIL

7. Protocolo de las Comisiones de Verificación e Intervención (CVI) de la sociedad civil para la protesta social



La “Campaña Defender la Libertad: asunto de todas” es una red de organizaciones sociales, estudiantiles, sindicales, populares y de derechos humanos que se organiza para actuar contra la detención arbitraria, la persecución judicial y la criminalización de la protesta social en Colombia.

Una de las estrategias que ha impulsado para este propósito es la conformación de Comisiones de Verificación e Intervención (CVI) de la sociedad civil. Estas comisiones tienen el objeto de velar por la promoción y protección de los derechos humanos en el marco del ejercicio de reunión y movilización, a partir del acompañamiento y monitoreo en terreno de las garantías que deben brindar las autoridades al ejercicio de la protesta social.

A continuación, presentamos algunos criterios generales construidos por la Campaña Defender la libertad para tener en cuenta en el desarrollo de los ejercicios de monitoreo y verificación a la actuación estatal en el marco de la protesta social.

7.1. Criterios para la observación e intervención en las manifestaciones.

Unas de las actividades que desarrollan las Comisiones de Verificación e Intervención es la observación para recaudar información sobre la actuación de las autoridades civiles y policiales en el marco de la protesta social. Esta actividad se realiza con el objetivo de producir recomendaciones a las autoridades y proceder con denuncias ante los organismos competentes cuando así se requiera. Algunos elementos que deben regir este ejercicio son:

- La observación debe llevarse a cabo con el más alto grado de descripción e independencia, en relación con las partes involucradas en la manifestación. Es importante que sus hallazgos se basen únicamente en información precisa y observable a simple vista.
- Los/as observadores/as tampoco deben realizar ninguna actividad que pueda ser razonablemente percibida como favoritismo hacia alguna de las partes involucradas en la manifestación. Por ejemplo, la utilización o exhibición de símbolos, colores o banderas, o incluso la expresión de proclamas dentro de la manifestación. Es importante tener en cuenta que no se puede hacer parte de la manifestación y, a la vez, de las Comisiones de Derechos Humanos, debido a que esto resta

independencia y credibilidad ante las autoridades administrativas y policiales, y ante quienes participan de la manifestación.

Otra de las labores fundamentales de estas Comisiones es la intervención. La intervención debe darse ante situaciones excepcionales con el fin de proteger a los/as manifestantes, principalmente en sus derechos a la vida, la integridad personal y la libertad. De esta manera, si el/la observador/a presencia durante el monitoreo una situación que ponga en inminente riesgo a una de las personas involucradas, podrá intervenir cumpliendo los siguientes requisitos:

- **Necesidad:** es necesaria aquella intervención para asistir o socorrer a una persona frente a riesgos que pueden gravar seriamente el derecho a la vida, la integridad personal o la libertad de un individuo.
- **Proporcionalidad:** la intervención de la persona que observa deberá ser siempre prudente y medida, buscando salvaguardar los derechos en riesgo, y sin pretender ir más allá de lo necesario para garantizar los derechos.
- **Independencia:** en caso de intervenir, resulta esencial que la labor de las Comisiones sea identificada, desde un inicio, como independiente por parte de los/as demás participantes de la protesta. Esto permitirá que puedan reconocer la condición y la razón bajo la cual el/la observador/a intervendrá en determinada situación, así como el alcance de esta intervención.

7.2. Conformación de las CVI

Las CVI con nuestro principal espacio de trabajo, puesto que permiten la verificación in situ de las violaciones a los derechos humanos en el marco de las manifestaciones. Para su intervención en terreno, las CVI deben estar conformadas por mínimo tres personas en cada punto de monitoreo. Quienes las integran realizan una labor coordinada y dirigida a desarrollar un proceso de observación, monitoreo, documentación e intervención (en caso de ser necesario) ante la ocurrencia de violaciones a los derechos humanos de las personas que se manifiestan en escenarios de protesta social.

En caso de contar con más de tres personas para llevar a cabo una labor de acompañamiento y monitoreo a una movilización, la “Campaña Defender la Libertad: asunto de todas” recomienda la conformación de varias CVI, de manera que su presencia pueda extenderse en más puntos de la movilización. A continuación, ofrecemos una descripción de la que consideramos es la composición mínima de las CVI y la labor que realiza cada integrante:

- **Coordinador/a:** será la persona encargada del proceso de interlocución con las autoridades que estén presentes en cada punto de intervención (personas al mando de la Fuerza Pública, Personería, Defensoría y Gestores de Convivencia). Además, será la persona encargada de mantener una comunicación permanente con el centro de coordinación de las Comisiones.
- **Documentador/a escrita:** la persona encargada de esta función deberá recolectar la información precisa de cada acontecimiento que se presente sobre graves violaciones a los derechos humanos e irregularidades presentadas por las autoridades. Debe llevar libreta y bolígrafo con suficiente tinta, y tener presente que dicha información deberá ser presentada de forma organizada a la Campaña Defender la Libertad para su sistematización. La documentación escrita debe contener de manera precisa: hora, lugar, identificación de la autoridad responsable del hecho y descripción general del hecho.
- **Documentador/a gráfica:** la persona encargada de esta función deberá realizar las fotos y videos que sirvan como material que dé cuenta de las graves violaciones a los derechos humanos e irregularidades presentadas por las autoridades. Debe llevar cámara con suficiente carga y espacio en la memoria (se recomienda llevar

varias memorias). Antes de iniciar cada monitoreo, se recomienda revisar que la fecha y hora que registra la cámara se correspondan con la real.

- **Coordinador/a general:** además de esta composición básica de las CVI que se disponen para hacer una verificación in situ de la situación de derechos humanos en el marco de la movilización, el grupo general de personas de las CVI designa un/a coordinador/a general. Su función es la de ejercer la interlocución con las autoridades civiles y policiales que coordinan todo el operativo de una movilización social (Secretario de Gobierno, Comandante de Policía etc.).

7.3. Protocolo de las CVIención:

A efectos de estructurar y organizar de una mejor manera las labores de las Comisiones de Verificación e Intervención, se distinguen tres momentos de su intervención: antes, durante y después de la manifestación.

Antes de la manifestación

i) La persona que sea designada como coordinador/a general deberá obtener, con antelación mínima de un día, toda la información posible respecto de la convocatoria de la manifestación. Para ello deberá ponerse en contacto con:

- **Los/as convocantes de la manifestación:** es fundamental comunicarle a los/as manifestantes que un grupo de organizaciones de derechos humanos estará acompañando la movilización. Para ello, se deben presentar las organizaciones de la Campaña (nombre, mandato) y los objetivos de ese acompañamiento.
- **Las autoridades policiales correspondientes:** es operativo poder informar previamente a la Policía que se estará realizando acompañamiento por un grupo de organizaciones, así como dar a conocer los objetivos y alcances de la verificación e intervención. También es importante dar a conocer la identificación que usarán las organizaciones que participarán del acompañamiento. De igual forma, es clave conocer los riesgos y planes de contingencia elaborados por las autoridades policiales, la disposición del ESMAD, entre otras consideraciones.
- **Autoridades Civiles encargadas de atender la movilización:** Además de presentar el ejercicio de las CVI a la autoridad civil correspondiente (Alcaldía, Gobernación o Ministerio del Interior) es importante conocer el personal

que ellos dispondrán para atender la movilización (servicios de salud, de policía de tránsito, entre otras), así como algunas disposiciones de regulación administrativa para tener en cuenta.

Estos contactos permitirán recabar cualquier información adicional que pueda ser de utilidad y/o de interés. Adicionalmente, se recopilará información sobre cualquier medida de presión u hostigamiento que pueda haber sido ejercida por las autoridades u otros intervinientes; por ejemplo, arrestos previos con la finalidad de restringir la manifestación, limitaciones a la convocatoria y difusión, etc.

Como mínimo, se deberá tener información clara sobre quiénes convocan, fecha, lugar, hora, formato de la manifestación, participantes, actores políticos, objetivos y naturaleza de la misma, así como información sobre cualquier restricción u objeción que se haya impuesto por parte de las autoridades.

ii) Con la información obtenida, se realizará una reunión de las organizaciones que hacen parte de la red de la Campaña Defender la Libertad, y se procederá a conformar el equipo de personas observadoras y a asignar responsabilidades a cada una de ellas (persona coordinadora, documentadora escrita y documentadora gráfica). Es importante tener en cuenta que, de ser posible, se debe tener una Comisión por pequeños trayectos de la movilización; esto en aras de poder realizar un acompañamiento integral a toda la protesta. En ese sentido, además de dividir las responsabilidades, se deben identificar los trayectos que cada grupo acompañará.

Finalmente, se acordará la identificación que usarán las CVI. Es recomendable usar siempre el mismo distintivo, dado que permite generar referentes ante los/as manifestantes, las autoridades policiales, los organismos de control y las alcaldías.

Cabe añadir que en el caso de manifestaciones espontáneas se hace más difícil todo el procedimiento anteriormente descrito. No obstante, se debe procurar contar con un grupo que pueda reaccionar ante estos escenarios, para que se traslade hacia los lugares de la manifestación y se pueda realizar el acompañamiento.

Durante la manifestación

i) Las CVI deberán llegar al lugar de comienzo de la manifestación **antes** que los/as participantes; si fuese una manifestación espontánea, deberán llegar apenas tengan conocimiento de la manifestación que se está llevando a cabo. Lo anterior le permitirá al equipo familiarizarse con el entorno y ponerse en posición para observar todos los elementos a medida que los/as participantes lleguen al lugar

de inicio de la manifestación. La persona que coordina la CVI, minutos antes del inicio de la manifestación convocada, se presentará a la autoridad policial encargada de coordinar el despliegue policial, señalándole los objetivos de la realización de la observación y preguntándole por la unidad policial dónde destinarán a las personas privadas de libertad en caso de haberlas. De igual forma, procederá ante los organismos de control presentes y funcionarios de la Alcaldía.

Finalmente, la persona coordinadora se presentará ante los/as organizadores de la manifestación con el fin de señalar los objetivos de la observación. En caso de concentraciones espontáneas, y solo si es posible, la persona coordinadora procederá de igual forma frente a quien se identifique como organizador/a de la manifestación.

ii) Una vez se hayan presentado con las autoridades, las CVI iniciarán el proceso de verificación. Para ello, se deberá prestar especial atención a las siguientes circunstancias para poder alertar:

- Si el contingente policial bloquea el acceso al lugar de encuentro o de inicio;
- Si la Policía realiza actos encaminados a cortar el flujo de manifestantes o a dispersar a quienes llegan con posterioridad a la hora de inicio;
- Si el contingente aumenta mientras avanza la manifestación.

iii) Las CVI se mantendrán siempre a una **distancia prudente y suficiente** de los/as manifestantes y de las autoridades policiales para poder cubrir de manera adecuada el terreno a acompañar.

iv) Los/as documentadores/as deberán tomar fotografías y registrar las placas de los vehículos policiales que se encuentren estacionados y/o circulando en torno a la manifestación. Por esto es importante portar un cuaderno, lápiz o esfero con suficiente tinta, reloj, y una cámara con suficiente batería y con la hora debidamente configurada. Las personas que tienen esta función tomarán nota de todos los acontecimientos relevantes, especificando la hora e igualmente los principales actores involucrados. Además, deberán utilizar una grabadora audiovisual para registrar acontecimientos importantes e incidentes, las vulneraciones a los derechos humanos presenciadas, el actuar de los agentes públicos y demás participantes en el transcurso de la manifestación.

v) La CVI deberá permanecer junta durante todo el acompañamiento. En todo caso, se deberá acordar previamente un medio a través del cual podrán mantenerse en contacto ante alguna eventualidad. La persona que coordina el equipo deberá tener registrados los números de teléfonos móviles de todos/as, y también otros números de emergencia.

vi) Para el ejercicio de labores de observación, si es posible, se debe verificar que las comunicaciones no estén siendo grabadas. En este último caso, la persona encargada de la documentación gráfica podrá grabar, al mismo tiempo, la interacción en la que es grabada por un agente público, teniendo en cuenta el **derecho de retrograbación**.

vii) Las CVI deben colaborar con su **propia seguridad** no realizando acciones de provocación o poniendo irresponsablemente en peligro su seguridad o la de otras personas. Además de su seguridad personal, las personas de la CVI deberán ser conscientes de la seguridad de los/as demás miembros del equipo, poniendo atención a cualquier cambio en el ambiente y aumento de tensión durante la manifestación, el despliegue de policía con equipos antidisturbios o requerimientos de la policía para la dispersión de los/as participantes.

7.3.1. Procedimiento para realizar la verificación/observación:

i) Las CVI deberán tomar nota del número de agentes de policía y sus acciones durante la manifestación:

- Es importante identificar si se trata de Fuerza Disponible o ESMAD, además de prestar atención a los diferentes uniformes, insignias y credenciales con el fin de identificar las unidades policiales específicas presentes en la manifestación. En este proceso, resulta útil identificar cuáles son los/as funcionarios/as policiales encargados de entablar el diálogo con los/as convocantes, organizadores/as, y demás intervinientes.
- Es importante prestar atención si las unidades hacen uso de vestimentas protectoras, antidisturbios o uniformes corrientes. En el caso de integrantes de la Fuerza Disponible es importante establecer que su identificación sea visible, y que no usen herramientas de protección que oculten sus credenciales.
- En la medida de lo posible, se constatará la presencia de policías vestidos de civiles.
- En los casos en los que se usan animales para la actuación policial, como caballos, estos deben estar debidamente identificados, debido a que son una extensión del uniforme de los/as agentes policiales.

ii) Las CVI tomarán nota de cómo los/as agentes están localizados/as en relación con la manifestación; por ejemplo, si están distribuidos en pequeños grupos o en línea cruzando la ruta de la marcha. Cabe aclarar que no todos/as los agentes de la policía estarán visibles, ya que se podrían reservar unidades fuera de la vista de los/as manifestantes, pero a una distancia lo suficientemente cercana para desplegarlas rápidamente en caso de ser necesario. Por esto, es conveniente que los/as observadores/as caminen por las calles aledañas a la manifestación para tomar nota de cuántas unidades en reserva hay y dónde están estacionadas.

iii) Las CVI deberán tomar nota del equipamiento policial que porten o hagan uso los/as agentes policiales presentes en la manifestación; estos pueden incluir escudos, armas de letalidad reducida como gas pimienta, gas lacrimógeno, cañones de agua, aturdidoras, entre otras. **En caso de evidenciar el porte de armas de fuego, esto debe ser debidamente denunciado ante los organismos de control y el comandante del operativo**, solicitando no solo que se retire el arma, sino que se investigue por qué se portaba, teniendo en cuenta que su uso en las manifestaciones **está prohibido** en nuestra legislación.

iv) Se observará la actuación de la Policía. Es esencial reportar la utilización progresiva de la fuerza y, principalmente, si se advierten excesos en el uso de la fuerza o agresiones en contra de manifestantes. En este sentido, son claves los registros que realice la persona encargada de la documentación gráfica. Además, las CVI deberán tomar nota de las barreras policiales que se lleven a cabo con el fin de limitar el movimiento o acceso de la manifestación, así como para controlar a los/as participantes:

Es particularmente importante que los/as observadores/as tomen nota de cualquier uso de la fuerza o actos de violencia ejecutados por parte de los agentes policiales y evalúen la necesidad, proporcionalidad y legalidad de dicho uso. Esto significa que **el uso de la fuerza solo es procedente cuando es estrictamente necesario**, en una medida equivalente al acto que se pretende disuadir y utilizando los procedimientos y medios reconocidos legalmente.

El uso de armas de fuego o armas potencialmente letales es **excepcional** y debe utilizarse únicamente como último recurso, en circunstancias extraordinarias que supongan un peligro inminente de muerte o lesiones graves para el/a funcionario/a policial o cualquier otra persona.

NO OLVIDE LLEVAR:

(i) Documento de identificación. La Policía se lo puede requerir en cualquier momento, incluso si porta chaleco de DDHH, y en caso de no portarlo podría sufrir un comparendo o un traslado por procedimiento policivo.

(ii) Teléfono móvil con conexión a Internet, suficiente batería y minutos.

(iii) Dinero en efectivo para poder reaccionar ante cualquier eventualidad.

(iv) Libreta de contactos que contenga los datos de las personas de las otras CVI y de abogados/as de derechos humanos.

(v) Distintivo que identifique a las CVI (por ejemplo: chaleco con logo o color distintivo).

(vi) Botiquín de primeros auxilios, crema solar, agua, etc.

(vii) Cuaderno, lápices, grabadora y reloj.

(viii) Videocámara con suficiente batería y con la hora configurada.

7.3.2. Procedimiento para la intervención de las CVI:

- i) Cuando la CVI observa que la Policía procede con alguna detención, es importante establecer, en primer lugar, el motivo de la misma: si se trata de la ejecución de una orden de captura, de una captura en flagrancia o de un traslado por protección.

En caso de detención producto de una orden de captura o flagrancia:

- Debe verificarse los hechos delictivos por los cuales se detiene a la persona, y si son relacionados con la protesta social.
- Debe procurarse tomar nota del nombre de la persona, su identificación, la hora de detención y el lugar de traslado, el cual deberá ser una Unidad de Reacción Inmediata (URI); esto con el objetivo de buscar asesoría legal de las organizaciones de derechos humanos.

En caso de un traslado por protección:

- La intervención de la CVI debe realizarse para exigir que se cumpla lo establecido en el Código de Policía y en la Constitución Política sobre este tipo de detención.
- Se debe comprobar que la alteración de la conciencia de la persona puede llevarla a hacerse daño a sí misma o a terceros, ya sea por el consumo de sustancias alcohólicas o psicoactivas, o por un alto grado de exaltación. Para comprobar esto, es importante que la persona coordinadora establezca un diálogo con la persona detenida y verifique su estado de conciencia. En el caso en que no esté alterada, no debería proceder el traslado.

- Si efectivamente se comprueba que la persona por su estado se puede hacer daño a sí misma o a terceros, la Policía deberá, en primer lugar, entregarla a un allegado/a, o llevarla a su domicilio. Cuando esto no sea posible, se podrá continuar con el traslado.
- El/la documentador/a escrito deberá tomar atenta nota del nombre, la identificación, la edad, los motivos del traslado, la hora de la detención, y el lugar al cual va a ser trasladada la persona.
- Es importante tener en cuenta que bajo ningún motivo se podrá trasladar a la persona a lugares destinados para la privación de la libertad; es decir URI o cárceles. Deberá ser trasladada a un centro de salud o de protección, según sean los motivos de su detención.
- Es importante que el/la documentador/a gráfica realice un registro de video del procedimiento de la captura o traslado, para verificar la actuación policial.

Si se trata de niños, niñas y/o adolescentes, se debe poner la persona a disposición de la Policía de Infancia y Adolescencia, y en ningún motivo podrá ser ubicada en lugares en los que se encuentran las personas adultas.

ii) En casos de uso excesivo de la fuerza por parte de las autoridades policiales:

- La persona documentadora gráfica tomará video de toda la actuación.
- La persona documentadora escrito buscará anotar la identificación de los/as agentes de policía implicados (número, apellido, rango), el lugar y la hora. De igual forma, buscará incluir en lo posible datos de testigos.
- La persona coordinadora intentará establecer diálogo con el jefe del operativo en aras de detener dicha agresión, o llamará a los organismos de control para que intervengan en la situación.

iii) Apenas finalice la manifestación, las CVI deberán acordar qué personas visitarán los **establecimientos de detención** donde pueden haber sido llevadas las personas arrestadas en conformidad a la información entregada por los/as funcionarios/as policiales. En tales establecimientos, los/as observadores/as deben intentar confirmar la siguiente información:

- Los nombres de las personas detenidas;
- El tiempo de detención;
- Los motivos;
- Si fue una detención arbitraria o no;
- El tratamiento durante el traslado y dentro del establecimiento de detención, entre otros.

iv) Del mismo modo, se visitarán los centros de salud donde pudieron ser llevadas las personas heridas. Allí se buscará establecer su identidad, su estado de salud, y brindar la asesoría en caso de que la persona quiera interponer denuncia penal por lo acontecido.



7.3.3. El trabajo de las CVI después de la manifestación

i) Inmediatamente después de la manifestación, las CVI acordarán una hora y lugar para llevar a cabo una **reunión post-manifestación**. En esta reunión, se informarán a los/as demás miembros del equipo sobre su actividad de observación y todo aquello que se registró. Teniendo en cuenta el balance realizado, se deben tomar decisiones sobre el uso que se le va a dar a la información recolectada dependiendo de su gravedad (Por ejemplo: rueda de prensa, denuncia pública o boletín informativo).

ii) Después de la manifestación, las CVI deben redactar un **informe detallado**. El informe escrito debe tener la mayor precisión posible y deben cerciorarse de que todas sus observaciones sean exactas. Las observaciones deben ser completas, haciendo constar tanto los factores positivos como los negativos, distinguiendo entre los factores significativos y los insignificantes, y detectando las pautas que hayan podido tener una incidencia importante en la integridad de la manifestación.

Los juicios de las CVI deben ajustarse a los criterios más exigentes en materia de **exactitud de la información e independencia en el análisis**. Las conclusiones deben basarse en pruebas fácticas y verificables y no extraer conclusiones de manera prematura. Los/as observadores/as deben también llevar un registro bien documentado de los lugares en que realizaron el monitoreo, las observaciones que hicieron y otras informaciones pertinentes. El proceso de elaboración de informes consistirá, al menos, en:

- Elaboración de informes por cada CVI de observadores/as. Estos serán enviados a la persona coordinadora del equipo de observación en un plazo máximo de 24 horas.
- Compilación de los informes de los/as observadores/as y la consolidación de un **informe general sobre la manifestación**. Este será elaborado por la persona coordinadora o la persona que se designe.

Los insumos elaborados por los/as observadores/as de derechos humanos en las manifestaciones son esenciales. Estos son el medio a través del cual las violaciones a los derechos humanos llegan a la opinión pública, a las autoridades competentes y a los organismos internacionales de defensa de los derechos humanos, a fin de que estos agentes examinen, investiguen y, de ser el caso, sentencien a los Estados por dichas violaciones.



Referencias

Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto 563 de 2015. "Protocolo de actuación para las movilizaciones sociales en Bogotá: por el derecho a la movilización y la protesta pacífica". Recuperado de: https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/adminverblobawa?tabla=T_NORMA_ARCHIVO&p_NORMFIL_ID=7546&f_NORMFIL_FILE=X&inputfileext=NORMFIL_FILENAME

Asamblea General de las Naciones Unidas. "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos". Resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976

Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución 34/169. "Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley", 17 de diciembre de 1979. Recuperado de: <http://www.escipol.cl/spa/eticadeontologia/documentos/Documentos%20Internacionales/C%C3%B3digo%20ONU%20para%20Funcionarios%20de%20la%20Ley.pdf>

Asamblea General de las Naciones Unidas. "Convención sobre los Derechos del Niño". Resolución 44/25, 20 de noviembre de 1989.

Asamblea General de las Naciones Unidas. "Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley". Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, La Habana (Cuba), del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

Campaña Defender la Libertad: asunto de todas. Sistema de Información de Agresiones a la Protesta Social (SIAP). Recuperado de: <https://defenderlalibertad.com/sistema-de-informacion-de-agresiones-a-la-protesta-social-siap/>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. "Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos". Organización de Estados Americanos (OEA)/Ser.LV/II. Doc. 57, 31 de diciembre de 2009.

Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Observación general N° 34. CCPR/C/GC/34. 102 ° período de sesiones, Ginebra, 11 a 29 de julio de 2011.

Congreso de la República de Colombia. Ley 599 de 2000. Código Penal Colombiano. Diario Oficial No. 44.097, 24 de julio de 2000.

Congreso de la República de Colombia. Ley 1098 de 2006. Código de la Infancia y la Adolescencia. Diario Oficial No. 46.446, 8 de noviembre de 2006.

Congreso de la República de Colombia. Ley 1453 de 2011 [Ley de Seguridad Ciudadana]. "Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad". Diario Oficial No. 48.110, 24 de junio de 2011

Congreso de la República de Colombia. Ley 1801 de 2016. "Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia". Diario Oficial No. 49.949, 29 de julio de 2016

Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. "Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai". A/HRC/20/27. 20° período de sesiones, tema 3 de la agenda, 21 de mayo de 2012.

Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. "La promoción y protección de los Derechos Humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas". Resolución A/HRC/25/L.20, 24 de marzo de 2014.

Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. "Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai". A/HRC/26/29. 26° período de sesiones, tema 3 de la agenda, 14 de abril de 2014.

Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. "Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns". A/HRC/26/36, 1 de abril de 2014.

Constitución Política de Colombia. Gaceta Constitucional No. 116, 20 de julio de 1991.

Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos. "Convención Americana sobre Derechos Humanos" [Pacto de San José]. San José, Costa Rica, 22 de noviembre de 1969. Entrada en vigor: 18 de julio de 1978.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-456 de 1992. Referencia: Expediente T-1778, 14 de julio de 1992.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia 742 de 2012 [MP: María Victoria Calle Correa]. Referencia: expediente D-8991, 26 de septiembre de 2012.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-121 de 2012 [MP: Luis Ernesto Vargas Silva] Referencia: expediente D-8634, 22 de febrero de 2012.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C - 813 de 2014 [MP: Martha Victoria Sáchica Méndez]. Referencia: expediente D-10187, 5 de noviembre de 2014.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-050/16. [MP: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo]. Referencia: Expediente T-5.145.787, 10 de febrero de 2016.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-113 de 2017 [MP: María Victoria Calle Correa]. Referencia: Expediente D-11576, 22 de febrero de 2017.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-233 [MP: Alberto Rojas Ríos]. Referencia: Expedientes D-11604 y D-11611, 20 de abril de 2017.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-009 de 2018. [MS: Gloria Stella Ortiz Delgado]. Referencia: Expedientes D-11747 y D-11755 (acumulados), 7 de marzo de 2018.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-243 de 2018. [MP: Diana Fajardo Rivera]. Referencia: Expediente T- 6.457.214, 26 de junio de 2018.

Corte Suprema de Justicia. Sala de casación penal. Radicado 28232, 15 de julio de 2008.

Domínguez, M. G. "El derecho a defender los derechos humanos como un derecho autónomo". Revista IIDH, 63, 2016, pp. 105-146.

Fiscalía General de la Nación. Directiva N° 008. "Por medio de la cual se establecen lineamientos generales con respecto a delitos en los que se puede incurrir en el curso de la protesta social", 2016.

Gobierno de Colombia y las FARC-EP. "Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera". Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 24 de noviembre de 2016. Recuperado de: <http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>

González, Z. El derecho a la protesta social. Cartilla de formación para la verificación e intervención de la sociedad civil durante la protesta social. Bogotá: Comité de Solidaridad con los Presos Políticos (CSPP), 2018.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Concepto 155 de 2014. "Consulta sobre uso de niños, niñas y adolescentes en manifestaciones o protestas", 10 de noviembre de 2014. Recuperado de: https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/concepto_icbf_0000155_2014.htm

Jiménez, C. "Aplicación e instrumentalización de la doctrina de seguridad nacional en Colombia (1978-1982): efectos en materia de derechos humanos". Colección, (20), 2009, pp. 75-105

Ministerio de Defensa. Resolución 02903. "Por la cual se expide el Reglamento para el uso de la fuerza y el empleo de armas, municiones, Elementos y dispositivos menos letales, por la Policía Nacional", 23 de junio de 2017.

Ministerio del Interior. Resolución 1990 de 2018. Por la la cual se adopta el "Protocolo para la coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta pacífica como un ejercicio legítimo de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre de circulación, a la libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación, inclusive de quienes no participan en la protesta pacífica", 3 de agosto de 2018

Policía Nacional. "Cartilla pedagógica uso adecuado de la fuerza y armas de fuego". Recuperado de: <https://docplayer.es/10945051-Policia-nacional-inspeccion-general-uso-ade-cuado-de-la-fuerza-y-armas-de-fuego.html>

Presidente de la República de Colombia. Decreto 1923 de 1978. "Por el cual se dictan normas para la protección de la vida, honra y bienes de las personas y se garantiza la seguridad de los asociados", 6 de septiembre de 1978. Diario Oficial. AÑO CXV. N°. 35101, 21 de septiembre de 1978.

Real Academia Española. Diccionario de la lengua española. Enclave/RAE. Edición de tricentenario, actualización 2018.

Tarrow, S. El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política. Madrid: Alianza, 1997.

GUÍA PRÁCTICA

DEFENDER EL DERECHO A LA PROTESTA SOCIAL EN COLOMBIA



Con Financiación de:

MISEREOR
IHR HILFSWERK

HEINRICH BÖLL STIFTUNG
BOGOTÁ
Colombia

