

Bogotá, D.C.

170

Doctora:

AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO

Secretaria Comisión Primera

Cámara de Representantes

comision.primer@camara.gov.co

Carrera 7 # 8 – 68, Edificio Nuevo Congreso

Ciudad.

Asunto: Comentarios de la Administración Distrital al Proyecto de Ley 211 de 2020 Cámara, *"Por medio de la cual se toman medidas para garantizar la protesta pacífica y se crean tipos penales"*.

Respetada Secretaria:

En atención al estudio técnico, jurídico y presupuestal al Proyecto de Ley indicado en el asunto y de conformidad con lo señalado en el capítulo III del Decreto Distrital 06 de 2009, de manera atenta envío los comentarios de la Administración Distrital sobre dicha iniciativa, realizados por la Subsecretaría para la Gobernabilidad y la Garantía de Derechos; y la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, según comunicaciones con radicados No. 20213000027223 y 20204212628642 (Anexos).

Sobre el particular, me permito informarle que la Administración Distrital considera no viable la iniciativa legislativa y de manera respetuosa, sugiere que en el estudio y discusión del referido Proyecto de Ley se tengan en cuenta las observaciones planteadas, no sin antes manifestar nuestra disposición y compromiso en colaborar con la actividad legislativa.

En caso de querer ampliar el concepto técnico que se remite sobre esta iniciativa legislativa, estamos dispuestos a organizar una mesa técnica de trabajo entre la Administración Distrital, los autores y ponentes de ser necesario. Así mismo, para cualquier información adicional que se requiera, se puede comunicar al correo electrónico: equipocongresodrp@gobiernobogota.gov.co o al número 338 70 00.

Cordialmente,


LUIS ERNESTO GÓMEZ LONDOÑO
Secretario Distrital de Gobierno

Anexos: Lo anunciado (11 folios).

Proyectó: Andrea Robles Calderón - Profesional Universitario Contratista - DRP.

Revisó: Jessica Andrea Jiménez Polanía - Profesional Universitario Contratista - DRP.

María Fernanda Díaz - Profesional Especializado - Contratista - DRP.

Danilson Guevara Villabón - Asesor del Despacho.

Aprobó: Jaime Andrés Flórez Murcia - Director de Relaciones Políticas.

MEMORANDO

320

Bogotá D.C.

PARA: JAIME ANDRÉS FLOREZ MURCIA

Dirección de Relaciones Políticas

DE: CAMILO ACERO AZUERO

Subsecretario para la Gobernabilidad y Garantía de Derechos

ASUNTO: Respuesta al memorando con radicado número 20201700351353, Proyecto de Ley N°211 de 2020 de Cámara

Respetado Jaime Andrés, reciba un cordial saludo.

En atención al memorando bajo asunto, mediante el cual solicita pronunciamiento respecto al texto del Proyecto de Ley N°211 de 2020 “Por medio de la cual se toman medidas para garantizar la protesta pacífica y se crean tipos penales”; de manera atenta, nos permitimos informar que esta Subsecretaría, una vez revisado el texto radicado, encuentra que el proyecto no es viable por las razones que se exponen en el “Formato Único para emisión de comentarios Proyectos de Ley y/o Acto Legislativo”, el cual se adjunta a la presente.

Atentamente,

**CAMILO ACERO AZUERO**

Subsecretario para la Gobernabilidad y la Garantía de Derechos

Anexos: Formato Único para emisión de comentarios Proyectos de Ley y/o Acto Legislativo

Proyectó: Adriana Paola Rodríguez – Contratista SGGD



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTA D.C.
Secretaría de Gobierno

**FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE COMENTARIOS
PROYECTOS DE LEY Y/O ACTO LEGISLATIVO
DIRECCION DE RELACIONES POLITICAS**

FECHA 2021-02-01

SECTOR QUE CONCEPTÚA: SECTOR GOBIERNO

NÚMERO DEL PROYECTO: PROYECTO DE LEY No. 028 DE 2020

EN CÁMARA: LEY ☒ 211 ACTO LEGISLATIVO ☐ AÑO: 2020

EN SENADO: LEY ☐ ACTO LEGISLATIVO ☐ AÑO: ____

ORIGEN DEL PROYECTO: SENADO DE LA REPÚBLICA

FECHA DE RADICACIÓN: _____ COMISIÓN: PRIMERA

ESTADO DEL PROYECTO: PENDIENTE RENDIR PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN
CÁMARA

TÍTULO DEL PROYECTO

"Por medio de la cual se toman medidas para garantizar la protesta pacífica y se crean tipos penales"

AUTOR (ES)

Representante a la Cámara por Santander Víctor Manuel Ortiz Joya

OBJETO DEL PROYECTO

El Proyecto de Ley tiene como objeto "el fortalecimiento de las medidas que garanticen el derecho constitucional a la protesta pacífica, para lo cual busca judicializar y condenar a quienes se valgan de la protesta para cometer actos violentos que dañen los bienes públicos o privados, hechos que atenten contra la seguridad de los protestantes, contra el orden público y la autoridad, o acciones que desprestigien el buen comportamiento de la misma".

FUNDAMENTO LEGAL PARA PRESENTAR EL ANÁLISIS EL SECTOR



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría de Gobierno

ES COMPETENTE

Si ☒ No ☐

ANÁLISIS JURÍDICO

Considerando el objeto del Proyecto de Ley N°211 de 2020, "Por medio de la cual se toman medidas para garantizar la protesta pacífica y se crean tipos penales", la Subsecretaría para la Gobernabilidad y Garantía de Derechos es competente para presentar el presente análisis, en virtud de las funciones establecidas en el artículo 15 del Decreto Distrital 411 de 2016, y en atención al procedimiento establecido en el Decreto Distrital 06 de 2009, para dar trámite a los proyectos de ley y de Acto Legislativo que involucren al Distrital Capital.

Es así como la Subsecretaría una vez revisado el proyecto de ley encuentra que:

De acuerdo con lo establecido en el artículo 37 de la Constitución Política de Colombia "Toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho" y en concordancia con senda jurisprudencia emitida sobre este asunto, especialmente lo establecido en sentencia C-281 de 2017 ***"las limitaciones que se impongan a ese derecho, además de estar establecidas en la ley, no pueden ser discriminatorias y deben superar un juicio estricto de proporcionalidad. En este análisis además debe tenerse en cuenta que "[l]a naturaleza del derecho de reunión, en sí mismo conflictivo, no puede ser la causa justificativa de normas limitativas del mismo", por lo cual, en la ponderación que se realice, se debe considerar la importancia fundamental de la participación política en una sociedad abierta y democrática frente a posibles afectaciones leves de derechos fundamentales como la libre circulación. Así, aunque la tranquilidad y el desarrollo normal de la vida urbana son objetivos constitucionales importantes, en general las autoridades deben abstenerse de restringir las reuniones y manifestaciones por el simple hecho de causar incomodidades"***. (Resaltado fuera de texto).

En ese orden, como quiera que aquellas limitaciones deben derivarse de una ley estatutaria por tratarse de la regulación de un derecho fundamental, el trámite legislativo debe obedecer al procedimiento especial contemplado en la ley y la constitución. Así mismo, lo reiteró la Corte Suprema de Justicia en sentencia STC-7641 del 22 de septiembre de 2020 cuando llamó la atención al legislativo por la ausencia de ley estatutaria *que defina los alcances y limitaciones a la fuerza pública por medio del ESMAD, su direccionamiento centralizado o descentralizado, su naturaleza y el juzgamiento de sus conductas cuando se ejerce el derecho fundamental a la protesta pacífica*.

Ahora bien, como lo señala la jurisprudencia, esas limitaciones que se establezcan al ejercicio del derecho no pueden ser discriminatorias y mucho menos estigmatizantes, pues aquello iría en contravía con la normatividad internacional y nacional vigente y las recientes órdenes judiciales que indican que, las actuaciones de la administración deben ser siempre neutrales y garantes del derecho a la reunión y manifestación pública y pacífica.



**ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.**
Secretaría de Gobierno

Puesto ello de presente, respecto al articulado debe decirse que:

Asociar actos de vandalismo al ejercicio del derecho a la manifestación pública resulta contrario a aquella protección y garantía que el Estado debe brindar a quienes lo ejercen, pues criminaliza su realización, ejemplo de ello es la referencia que se hace en el numeral primero del artículo 367C.

Adicionalmente, el artículo primero del proyecto de ley desconoce la existencia de la tipificación de la conducta por daños a la infraestructura pública o privada en el Código Penal, no establece diferencias entre daños menores o graves a la infraestructura que permitan entender las circunstancias, actores o sanciones que una u otra implicaría y, además, deja vacíos jurídicos que dan lugar a una interpretación subjetiva y conveniente de la norma por quienes deben exigir su cumplimiento.

Ahora bien, aquella causal de vandalismo entendida como el que oculte su rostro total o parcialmente, no solo atenta contra la presunción de inocencia, sino que desconoce el derecho a libre expresión que tiene toda persona.

Por otro lado, el numeral tercero de aquel artículo 367C desconoce que sustancias corrosivas como el alcohol son de uso cotidiano por los ciudadanos en razón a la pandemia por COVID19 que hoy afronta la humanidad y que sustancias como los perfumes o los desodorantes en spray son inflamables.

Finalmente, respecto al artículo segundo debe decirse que, conforme a lo establecido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, las protestas pueden ser protagonizadas, es decir, aquellas de la sociedad civil organizada, o las ONG; asociaciones de vecinos, entidades religiosas, centros de enseñanza, institutos de investigación; los sindicatos y asociaciones profesionales; los partidos políticos y los movimientos sociales, que viabilizan estos procesos de reivindicación y expresión, en el marco de sus estrategias para la promoción de sus ideas e intereses o de defensa o promoción de derechos. En ese orden, no limitar su interpretación podría dar lugar a posibles abusos de autoridad.

A partir de las razones expuestas con anterioridad, la Subsecretaría emite concepto de no viabilidad al proyecto de ley 211 de 2020.

ANÁLISIS FINANCIERO

N/A

ANÁLISIS TÉCNICO

N/A

COMENTARIOS Y/O MODIFICACIONES AL ARTICULADO



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTA D.C.
Secretaría de Gobierno

N/A

¿GENERA GASTOS ADICIONALES?

Si _____ No X _____

VALORACIÓN DEL GASTO. En caso de ser afirmativa la respuesta de generación de gastos. Indique ese gasto adicional a que corresponde.

Pueden ser atendidas por el Presupuesto del Sector, de no serlo, indicar cuál

Si _____ No _____

IMPACTO DEL PROYECTO (Señalar con X la opción adecuada)

Apoya la iniciativa legislativa:

NO X _____ SI _____ TOTAL _____ PARCIAL _____

PROPOSICIONES PARA LOS ARTÍCULOS: No se presentan proposiciones para los artículos.

SE ADJUNTA PROPOSICIONES SUGERIDAS: SI _____ NO X _____

Atentamente,

CAMILO ACERO AZUERO

Subsecretario para la Gobernabilidad y Garantía de Derechos
Secretaría Distrital de Gobierno

Proyectó: Néstor Daniel García – Director Convivencia y Diálogo Social

Andrés Idárraga – Director Derechos Humanos

Consolidó: Adriana Paola Rodríguez – Contratista SGGD



SECRETARÍA DE
SEGURIDAD, CONVIVENCIA Y JUSTICIA

Radicado No. 20201000486092
Fecha: 2020/12/09 12:49:07 PM
Anexos: FORMATO ANUNCIADO Folios: 1
Asunto: COMENTARIOS PROYECTO DE LEY 211 DE
Destinatario: SECRETARIA DISTRITAL DE GOBIERNO
Radicador: HUGO ACERO VELASQUEZ
Asociado: 20205410588291



Bogotá, D.C., miércoles 09 de diciembre de 2020

Doctor

JAIME ANDRÉS FLÓREZ MURCIA

Director de Relaciones Políticas

correo-e: cdi.radicador8@gobiernobogota.gov.co

jaime.florez@gobiernobogota.gov.co

SECRETARIA DISTRITAL DE GOBIERNO

CALLE 11 NO. 8-17

lernesto.gomez@gobiernobogota.gov.co

La ciudad

Asunto: COMENTARIOS PROYECTO DE LEY 211 DE 2020, RADICADO SDSCJ -
20205410588291

Respetado doctor:

Atendiendo a la solicitud, la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia se permite enviar comentarios al Proyecto de Ley 211 de 2020 *"Por medio de la cual por medio se toman medidas para garantizar la protesta pacífica y se crean tipos penales"*.

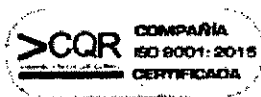
Con relación a lo anterior, se anexa formato único para emisión de comentarios de Proyectos de Ley, establecido por la Dirección de Relaciones Políticas.

Cordialmente,

HUGO ACERO VELASQUEZ

DESPACHO SECRETARIO DE SEGURIDAD

Av. Calle 26 # 57 -83
Torre 7 Tel. 3779595
Código Postal: 111321
www.scj.gov.co





SECRETARÍA DE

SEGURIDAD, CONVIVENCIA Y JUSTICIA

Radicado No. 20201000486092

Fecha: 2020/12/09 12:49:07 PM

Anexos: FORMATO ANUNCIADO Folios: 1

Asunto: COMENTARIOS PROYECTO DE LEY 211 DE

Destinatario: SECRETARIA DISTRITAL DE GOBIERNO

Radicador: HUGO ACERO VELASQUEZ

Asociado: 20205410588291



Anexos: FORMATO ANUNCIADO

Copia:

Proyectó: ZAYRA MERCEDES CASTILLO ACOSTA



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría de Gobierno

**FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE COMENTARIOS
PROYECTOS DE LEY Y/O ACTO LEGISLATIVO
DIRECCION DE RELACIONES POLITICAS**

SECTOR QUE CONCEPTÚA: SECRETARIA DE SEGURIDAD, CONVIVENCIA Y JUSTICIA

NÚMERO DEL PROYECTO:

EN CÁMARA: LEY ACTO LEGISLATIVO
EN SENADO: LEY ACTO LEGISLATIVO AÑO: 2020
AÑO:

ORIGEN DEL PROYECTO FECHA DE RADICACIÓN
COMISIÓN

ESTADO DEL
PROYECTO

TÍTULO DEL PROYECTO

"Por medio de la cual por medio se toman medidas para garantizar la protesta pacífica y se crean tipos penales."

AUTOR (ES)

H.R. Víctor Manuel Ortiz Joya

OBJETO DEL PROYECTO

De conformidad con lo establecido en la exposición de motivos del proyecto de ley 211 de 2020, este tiene por objeto: "(...) el fortalecimiento de las medidas que garanticen el derecho constitucional a la protesta pacífica, para lo cual busca judicializar y condenar a quienes se valgan de la protesta para cometer actos violentos que dañen los bienes públicos o privados, hechos que atenten contra la seguridad de los protestantes, contra el orden público y la autoridad, o acciones que desprestigien el buen comportamiento de la misma."

FUNDAMENTO LEGAL PARA PRESENTAR EL ANÁLISIS EL SECTOR

ES COMPETENTE



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría de Gobierno

Si X No numeral 1 del artículo 150 de la Constitución Política.

ANÁLISIS JURÍDICO

Revisado el proyecto de ley objeto del presente pronunciamiento, encontramos que el tema está relacionado con la siguiente normativa:

NORMAS CONSTITUCIONALES

- Artículos, 2, 20, 37

NORMAS CON FUERZA DE LEY

- Ley 599 de 2000: *"Por la cual se expide el Código Penal"*
- Ley 1801 de 2016: *"Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana"*

Sea lo primero precisar que el propósito perseguido por el proyecto de ley bajo estudio, es el modificar el Código Penal adicionando dos nuevos tipos penales relacionados con el vandalismo y acciones que atenten contra la seguridad de los protestantes en el marco de las movilizaciones y protestas públicas. En este sentido se dispone la creación de un tipo penal denominado vandalismo y otro subsidiario de éste, que penaliza a quienes financien, faciliten, estimulen, inciten o proporcionen los medios para realizar el vandalismo.

Así las cosas, es preciso señalar diversos aspectos tanto de orden constitucional como legal que se advierten por parte de este Despacho, a saber:

Desde el ámbito constitucional hay que destacar que frente a la regulación del derecho fundamental a la manifestación, consagrado en el artículo 37 de la Constitución Política, la Corte Constitucional se ha pronunciado en diversas sentencias en las cuales ha consagrado dos aspectos fundamentales que tienen que ver con la regulación de derechos fundamentales a través de leyes estatutarias con el fin de evitar que el legislador en su regulación termine cercenando el ámbito de protección de los derechos fundamentales.

Y en segundo lugar, que el legislador no puede establecer medidas que trasgredan la facultad ciudadana de ejercer control al poder político, de manifestarse u opinar libremente a través de regulaciones que desincentiven el derecho a la manifestación y movilización pública, por ejemplo, condicionando su realización a autorizaciones previas o criminalizando el derecho a través de la creación de tipos penales, pues estas regulaciones no superarían un análisis de constitucionalidad y a la postre se convierten en un ejercicio directo o indirecto de censura.



El mismo pronunciamiento ha determinado dentro de las pautas de regulación de este derecho, que puede llegar a ser permitida la vigilancia selectiva de participantes, sólo si el Estado tiene motivos constitucional y legamente fundados para desvirtuar la presunción de inocencia e intervenir a aquellos manifestantes que considere potencialmente disruptivos o peligrosos,¹ por lo tanto, es preciso que el legislador contemple estos aspectos previo a la expedición de regulaciones de este tipo.

Así mismo, se destaca de la propuesta un especial interés por hacer énfasis en exigir el cumplimiento de un permiso por parte de la autoridad local o competente con el fin de predecir los riesgos asociados al ejercicio del derecho fundamental. Esta visión peligrosista, es inconstitucional y contraria al derecho internacional humanitario, además pone en riesgo el ejercicio efectivo del derecho a la manifestación e incluso los derechos humanos de los manifestantes.

Entendido el derecho a la protesta social como la libre expresión de los ciudadanos a movilizarse y reclamar del Estado o de diferentes estamentos, derechos, satisfacción de necesidades o hacerse oír frente a tópicos de la vida pública de la nación y reconociendo que tal derecho hace parte de los atributos de nuestro estado social que garantiza la participación de los habitantes de forma democrática y participativa, no puede ser objeto de restricciones o limitaciones que impidan su efectividad, tal como lo manifestó la Honorable Corte Constitucional en Sentencia C-009-2018.

Por consiguiente, la finalidad perseguida referida a que los manifestantes no puedan utilizar capuchas u otros elementos que impidan su identificación, es a todas luces inconveniente y si se quiere inconstitucional ya que pretender restringir el derecho fundamental a la libre expresión, en cuánto intenta imponer un código de vestimenta a los manifestantes.

Ahora bien, en punto del objeto de la regulación dirigida a modificar la Ley 599 de 2000, incluyendo nuevos tipos penales, es necesario traer a colación algunas de las consideraciones expuestas por la Honorable Corte Constitucional en las sentencias en la cuales ha declarado el Estado de Cosas Inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario de nuestro país, que no es una simple y retórica declaración de transgresión de los deberes, principios y valores en los que se fundamenta nuestra Carta Política, sino la constatación de la responsabilidad del Estado para que cese la flagrante violación de un abanico de derechos fundamentales de la población privada de la libertad en los centros penitenciarios colombianos, tales como la dignidad, la vida e integridad personal, los derechos a la familia, a la salud, al trabajo y a la presunción de inocencia.

Mediante Sentencia T-153 de 1998 la Corte Constitucional declaró por primera vez el Estado de Cosas Inconstitucional en el sistema carcelario colombiano, asignándoles obligaciones y deberes no solo al Ministerio de Justicia y al INPEC, sino a otras autoridades del orden nacional, departamental, distrital y municipal, así como a las

¹ Sentencia C-223-17 Expediente D-11604 y D-11611, Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos, 20 de abril de 2017.



**ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTA D.C.**

Secretaría de Gobierno

Ramas judicial y legislativa. En esta sentencia, se ordenó el diseño de un plan de construcción y refacción carcelaria, tendiente a garantizar a los reclusos, condiciones de vida dignas en los penales y así contribuir en la disminución de las preocupantes cifras de hacinamiento.

Nuevamente en el año 2013, la Corte Constitucional mediante Sentencia de tutela T-388 (con efecto inter comunis), declaró un nuevo Estado de Cosas Inconstitucional en el sistema carcelario y penitenciario en el país, ordenándole al Estado implementar líneas de acción, entre ellas: i. política criminal respetuosa de la dignidad humana y de los derechos fundamentales. ii. una política criminal y carcelaria favorable a la libertad que se use como ultima ratio. iii. un diagnóstico de la coherencia, la razonabilidad, la proporcionalidad y la sostenibilidad de la política criminal.

En la misma Sentencia se concluye que la crisis del Sistema Penitenciario y Carcelario deviene de las falencias en la Política Criminal implementada por el Estado colombiano, y precisamente una de las principales falencias está directamente relacionada con la tendencia al endurecimiento punitivo y exacerbada criminalización de comportamientos.

Por consiguiente, esta Secretaría considera que si bien es cierto que desde el punto de vista legal es admisible criminalizar una amplia variedad de comportamientos ciudadanos, también es cierto que esta línea de acción puede conducir a deslegitimizar el sistema penal carcelario por falta de una política coherente, lo que conlleva a ahondar en el Estado de Cosas Inconstitucional; razón por la cual desde ya se anuncia que el proyecto de ley es inviable desde el punto de vista jurídico.

De otra parte, en tanto el Código Penal ya establece delitos que protegen bienes jurídicos similares a los de la propuesta como son la asonada y el daño en bien ajeno, y en igual sentido, el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana en el Título III del Libro Segundo referido al derecho de las personas a la seguridad y a la de sus bienes, contempla medidas correctivas relacionadas con los comportamientos que afectan la vida e integridad de las personas y comportamientos que afectan la seguridad y los bienes; considera este Despacho que no se requiere la regulación sub examine.

En consideración al análisis expuesto, la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia concluye que desde el punto de vista jurídico, el proyecto de ley no es viable.

Concepto Jurídico: No Favorable.

ANÁLISIS FINANCIERO



ANÁLISIS TÉCNICO

La revisión del texto del proyecto de ley muestra dos aspectos que deben ser tenidos en cuenta en la construcción el concepto de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia.

1. El proyecto de ley es contrario a las directrices emitidas por las altas cortes en materia de manejo de la movilización social. Dado que establece la creación de dos nuevos tipo penales (uno subsidiario del otro) relacionados con la violencia organizada y parcialmente organizada en escenarios de movilización, el proyecto va en contravía de los directrices al respecto emitida por las altas cortes, sobre la necesidad de ajustar los protocolos de uso de la fuerza existentes, a nivel nacional y local. Estas directrices se centran en garantizar un manejo proporcional de estos hechos, haciendo uso de herramientas específicas por parte del Estado, para no generar riesgos de criminalización de dichas contingencias.

2. El proyecto de ley es contrario a la posición normativa del Distrito en lo referente al nuevo decreto de movilización social. El proyecto de ley es contrario a la posición normativa del Distrito en la materia, dado que la creación de nuevos tipos penales contradice la idea expuesta en el proceso de concertación del nuevo protocolo de movilización de que ya existen todos los elementos normativos necesarios para asegurar intervenciones proporcionadas en el nivel local. En este sentido, el uso de recursos judiciales en estos escenarios no debe partir de la creación de nuevos tipos penales, sino de la articulación de los organismos que ya concurren en las acciones de investigación criminal como lo son la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación.

Aunado a lo anterior, El presente documento pretende conceptualizar las inconveniencias sobre el proyecto de ley 211 de 2020, en el cual se “toman medidas para garantizar la protesta pacífica y se crean tipos penales”:

En este sentido, la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia, considera que de la revisión del articulado del proyecto de ley, nos debemos pronunciar sobre el mismo, de la siguiente manera:

Primero: Que con dicho proyecto ley, se estaría CRIMINALIZANDO la protesta social y pacífica, al crearse un tipo penal: de –Vandalismo–, ya que va en contravía de los siguientes artículos constitucionales:

a). Art. 1 C.P.: ***“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”***

b). Art. 2 C.P.: ***“Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes***



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría de Gobierno

consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”;

c). Art. 13 C.P.: **“Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.”.**

d). Art. 20 C.P.: **“Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación. Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura.”.**

e). Art. 24 C.P.: **“Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia.**

f). Art. 37 C.P.: **“Toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho.”.**

g). Art. 93 C.P.: **“Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia. El Estado Colombiano puede reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en los términos previstos en el Estatuto de Roma adoptado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas y, consecuentemente, ratificar este tratado de conformidad con el procedimiento establecido en esta Constitución. La admisión de un tratamiento diferente en materias sustanciales por parte del Estatuto de Roma con respecto a las garantías contenidas en la Constitución tendrá efectos exclusivamente dentro del ámbito de la materia regulada en él.”.**

Segundo: Que también iría en contravía del bloque de constitucionalidad [art. 93 de la C.P.C], en los siguientes artículos de la normatividad internacional:

a). CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS SUSCRITA EN LA CONFERENCIA ESPECIALIZADA INTERAMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión: **(1).** Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar,



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría de Gobierno

recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. (2). El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente **no puede estar sujeto a previa censura** sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. (3). No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones. (4). Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2. (5). Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

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

Tercero: Que también iría en contravía de la siguiente legislación:

a). Ley 1801 de 2016 - Código Nacional de Policía: Artículo 53. Ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública y pacífica en el espacio público. **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 presentado 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 prospectado. Toda reunión y manifestación que cause alteraciones a la convivencia podrá ser disuelta. **PARÁGRAFO 1o. Las reuniones y manifestaciones espontáneas de una parte de la población no se considerarán por sí mismas como alteraciones a la convivencia. PARÁGRAFO 2o. El que 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, será objeto de aplicación de medida correctiva correspondiente a Multa General Tipo 4.**

Cuarto: Que también iría en contravía de la jurisprudencia, especialmente de lo expuesto



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría de Gobierno

por los jueces, en las siguientes providencias:

a). Sentencia C 281 de 2007 (H.C.C.C): DERECHO DE REUNION, MANIFESTACION Y PROTESTA - Condiciones para su limitación. Al determinar la constitucionalidad de las distintas **limitaciones administrativas que se establezcan a la protesta social, se debe tener siempre presente que lo que se está restringiendo es un derecho político.** Razón por la cual las limitaciones que se impongan a ese derecho, además de estar establecidas en la ley, **no pueden ser discriminatorias y deben superar un juicio estricto de proporcionalidad.** En este análisis además debe tenerse en cuenta que “[l]a naturaleza del derecho de reunión, en sí mismo conflictivo, no puede ser la causa justificativa de normas limitativas del mismo”, por lo cual, **en la ponderación que se realice, se debe considerar la importancia fundamental de la participación política en una sociedad abierta y democrática frente a posibles afectaciones leves de derechos fundamentales como la libre circulación.** Así, aunque la tranquilidad y el desarrollo normal de la vida urbana son objetivos constitucionales importantes, en general **las autoridades deben abstenerse de restringir las reuniones y manifestaciones por el simple hecho de causar incomodidades.**

b). Sentencia C 281/07: DERECHO DE REUNION-Exigencia de aviso previo para la realización de reuniones y desfiles públicos/JUICIO DE RAZONABILIDAD-Aplicación. **La Corte considera que el aviso previo, en principio, no es un medio prohibido para limitar el derecho de reunión y manifestación, siempre que esté concebido con fines de información y no de autorización.** En estos casos, para evaluar la constitucionalidad de las distintas características del aviso previo, la Corte debe aplicar un juicio intermedio de razonabilidad, ya que se trata de una afectación de un derecho fundamental que “no establece una clasificación sospechosa, no recae en personas o grupos especialmente protegidos por la Constitución, no representa prima facie una grave afectación un derecho constitucional fundamental ni mucho menos aún crea un privilegio”. **En este sentido, los elementos de un aviso previo, concebido con fines de información, deben ser buscar un fin “constitucionalmente importante” y el medio usado debe ser “efectivamente conducente” para el fin buscado**

c). Sentencia C 009 de 2018 (H.C.C.C): DERECHO DE REUNION Y MANIFESTACION EN ESPACIO PUBLICO-Naturaleza del aviso/REUNION Y MANIFESTACION EN ESPACIO PUBLICO QUE REQUIERA DE DESPLIEGUE LOGISTICO-Aviso previo/DERECHO DE REUNION Y MANIFESTACION EN ESPACIO PUBLICO-El aviso se enmarca en un sistema de notificación previa con fines constitucionalmente importantes. El requisito del aviso a la primera autoridad administrativa del lugar contenido en el artículo 53 de la Ley 1801 de 2016, es razonable y proporcionado en los casos de reuniones y manifestaciones en el espacio público que aglomeren a un número importante de personas o pretendan generar una disrupción en el espacio público. Este aviso, **como un requisito de carácter informativo y no como un permiso, tiene el objetivo de que la administración despliegue la logística necesaria para garantizar el ejercicio de los derechos a la reunión y a las manifestaciones en espacios públicos, el debido acompañamiento y, además, asegurar el orden público y social.**



Ahora bien, luego de enunciar las normas y jurisprudencia que puede ser violentada, solo por el hecho de generar una estigmatización a la protesta pacífica, que en pocas de las oportunidades, se transforma en su realización, a situaciones de carácter violento, en la cual se afecta a los manifestantes, a los terceros y a la fuerza pública; no es fácil entender cuáles son los detonantes para que esto se transforme; por eso, el Legislador no podría crear tipos penales, que a la larga, serán un exceso, para quienes desarrollan la manifestación pacífica y que se ven inmersos de que por algunos de sus miembros o por la infiltración a la misma, se termine transformando en una situación compleja.

Es decir, el hecho de que haya unos focos de violencia en una manifestación no hace toda la manifestación ilegítima. Es por ello, que, las autoridades deben diferenciar el desorden de la violencia e individualizar a quien comete violencia sin dispersar a los demás manifestantes que están en su derecho de continuar protestando. El derecho a la manifestación pacífica no puede ser prevenido o evitado con presunciones ambiguas, vagas o genéricas de violencia, por lo cual consideramos desde la Secretaría de Seguridad, que en el proyecto de ley 211 de 2020, cuando crea el tipo penal de Vandalismo; pone en riesgo a: los convocantes; a todos y cada uno de los manifestantes; a los terceros (los transeúntes, los comerciantes, los de los vehículos, entre otros), por cuánto, para ello se requiere estar en el “lado equivocado”, esto es, que si se da la transformación de la movilización, quienes se encuentren en dicho momento, podrán estar siendo judicializados, aun cuando ellos no hubiesen generado los actos de violencia.

El tipo penal [Vandalismo] y la sanción que trae consigo, se torna bastante PERLIGROSISTA, ya que, de esta manera se estaría buscando conminar, evitar, restringir, que los ciudadanos se expresen en pro de encontrar resolución a sus necesidades y conflictos, en diferentes aspectos del diario vivir. Es por ello que, en torno a la movilización social y pacífica, el Proyecto de ley estaría impulsando la deslegitimación de la protesta pacífica y la movilización social, so pena de, que quien se valga de una protesta, manifestación o movilización pública, que dañe, atente o destruya los bienes públicos y privados o que atente contra la integridad física de los miembros de la fuerza pública, podría estar siendo sujetos de los procesos jurídicos, políticos, sociales y disciplinarios.

Es claro que, no se puede por vía legislativa o ejecutiva, pretender señalar la forma en que se deben vestir los manifestantes ni menos generar una estigmatización de todo aquel que utilice la capucha, una gorra u otro elemento que impida, tape, disminuya la visibilidad del rostro de las personas; ni menos, que, sea tildado como un “vándalo”. Es válido expresar que, hoy la sociedad del mundo vive a raíz de la pandemia del Covid 19, con la obligación de mantener el rostro tapado, lo que no puede entenderse como que, todos los que usan tapabocas y cubren un gran porcentaje de su rostro con él, se les tilde de –Vandalos-.

A partir de la Constitución Política de Colombia de 1991, se buscó, modificar las restricciones que traía consigo la Constitución Política de 1886, en la cual se restringía de varias maneras, las formas de expresión, movilización u obstrucción de vías, entre otros;



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría de Gobierno

en este sentido, nos permitimos hacer referencia a lo que dejó el Estatuto de Seguridad (1978), cuando le fueron concebidas facultades extraordinarias a la fuerza pública, para que pudieran señalar, capturar, conducir, estigmatizar y juzgar a quienes consideraban ser los promotores, líderes o simplemente manifestantes más relevantes de la multitud; no sin antes, por obtener su captura, utilizaban la fuerza y el poder represivo otorgado, para de paso, acabar con la manifestación que estuvieran haciendo. Cabe decir que este ejemplo lo referencio, porque en un Estado Social de Derecho no se puede de ninguna manera llegar a restringir, impedir, reprochar la movilización social, en general.

En este proyecto de ley, se debe dejar claro, que, creando tipos penales, judicializando la protesta social, volviendo restrictivo el acceso al derecho, amenazando a los manifestantes con penas de prisión y sanciones pecuniarias, no con ello, se pretende como intenta hacer ver la exposición de motivos, que se garantizaría el derecho constitucional a la protesta pacífica.

En la actualidad, las diferentes actividades de movilización se convocan de manera pacífica, se desarrollan igualmente sin contratiempos, salvo algunas, que se pueden transformar en actos violentos, bien sea, por decisión de los líderes de la protesta, por influencia y señalamientos de la fuerza pública, por un alto grado de alteración de acuerdo a la temática por la cual están protestando o se están manifestando, pero el accionar de la movilización social, es reivindicativa o de denuncia pública, mas no conflictiva; las excepciones hechas a la libertad de reunión son a las del –Concierto para delinquir–, en el cual, sus líderes y miembros, se reúnen con el fin de planear, organizar, llevar a cabo, la comisión de actos en contra de la ley y el orden social. Situación que conlleva a que las autoridades, en los casos en los cuales se compruebe que se está, ante la comisión de un delito, en efecto tiene las herramientas, para su aprehensión y conducción.

Como se evidencia en el articulado y la exposición de motivos del proyecto de ley, que a quien se terminara conminando, en la aplicabilidad a este tipo penal, es exclusivamente para los manifestantes, pues en el entendido, son quienes, se están expresando, gritando, oponiéndose, manifestándose (...), y quienes en últimas terminaran siendo aprehendidos, en los momentos que se haya transformado la protesta o movilización de pacífica en violenta; sin embargo, allí, en el mismo proyecto de ley, no se evidencia, que en algunas de esas oportunidades que se tornan violentas, son por instigación y excesos de la fuerza pública, ocultando que la violencia también puede provenir de esta institucionalidad, que está llamada a proteger a los ciudadanos y no a vulnerarles sus garantías de derechos.

Hay que entender también, que las movilizaciones y las protestas, surgen de las deficiencias en las políticas públicas, y del manejo que le da el Gobierno, a muchas situaciones, que ponen en mayor riesgo a la población en un estado de vulnerabilidad; que es esto en parte, por lo que las poblaciones, salen a expresarse y manifestar su descontento, por cuanto sienten vulnerados sus derechos.

No se puede tampoco, criminalizar y menos sin la debida proporcionalidad a quien por momentos obstruye una vía, o que a través de su accionar, impide la movilidad, genera dificultades a una parte de la población; no por ello, se debe criminalizar, menos cuando sabemos que muchas de las reivindicaciones sociales se han dado en la medida que las



**ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.**
Secretaría de Gobierno

personas y organizaciones se han movilizadо masivamente, con el fin de contrarrestar las necesidades y obtener beneficios comunes.

Concepto: no favorable

COMENTARIOS Y/O MODIFICACIONES AL ARTICULADO

¿GENERA GASTOS ADICIONALES?

Si _____ No x

VALORACIÓN DEL GASTO. En caso de ser afirmativa la respuesta de generación de gastos. Indique ese gasto adicional a que corresponde.

Pueden ser atendidas por el Presupuesto del Sector, de no serlo, indicar cuál

Si _____ No x

IMPACTO DEL PROYECTO (Señalar con X la opción adecuada)

Apoya la iniciativa legislativa:

NO x

SI _____

TOTAL _____

PARCIAL:

PROPOSICIONES PARA LOS ARTÍCULOS:

SE ADJUNTA PROPOSICIONES SUGERIDAS: SI _____ NO x

Atentamente,

HUGO ACERO VELÁSQUEZ

Secretario Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia

SECRETARÍA DISTRITAL DE SEGURIDAD CONVIVENCIA Y JUSTICIA

Proyectó: Patricia Huertas C., Abogada Dirección Jurídica y Contractual SSCJ

Revisó: Sonia Stella Romero Torres, Directora Jurídica y Contractual SSCJ

Aprobó: Reinaldo Ruiz Solorzano, Subsecretario de Gestión Institucional SSCJ