



04 de abril de 2024

NO. RS20240404044235

Bogotá D.C.

Representante  
**OSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN**  
Presidente  
Comisión Primera Cámara de Representantes  
[comision.primera@camara.gov.co](mailto:comision.primera@camara.gov.co)  
Ciudad



**Asunto:** Observaciones al Proyecto de Ley Estatutaria N° 270 de 2023 Cámara, acumulado con el Proyecto de Ley Estatutaria N° 275 de 2023 Cámara

Respetado presidente:

De manera atenta, el Ministerio de Defensa Nacional remite observaciones al Proyecto de Ley Estatutaria No. 270 de 2023 Cámara *“por medio del cual se establecen garantías para el ejercicio del derecho fundamental a la protesta social y la manifestación pública y se dictan otras disposiciones”*, acumulado con el Proyecto de Ley N° 275 de 2023 Cámara *“por el cual se regula el artículo 37 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”*, en los términos que se exponen a continuación.

## 1. Objeto

Los proyectos de ley en estudio tienen por objeto regular el conjunto de principios, mecanismos y disposiciones para asegurar la garantía y el ejercicio del Derecho Fundamental a la Protesta Social y la manifestación pública, en el marco del artículo 37 de la Constitución Política, los estándares y obligaciones internacionales que rigen la materia y que hacen parte del bloque de constitucionalidad, así como reconocer la labor de organizaciones y movimientos sociales en el país y, definir las responsabilidades y obligaciones de las partes intervinientes y de las autoridades.

## 2. Fundamentos Constitucionales y Legales

En atención a las iniciativas legislativas, se hace necesario dar a conocer los instrumentos internacionales y normativos en el marco del desarrollo al derecho de reunión, a la manifestación pública y a la libertad de expresión, los cuales están incorporados dentro del bloque de constitucionalidad colombiano, compuesto por regulaciones y principios que, sin aparecer formalmente en la Constitución Política, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad. Asimismo, resulta conveniente revisar el marco normativo y jurisprudencial nacional al respecto.

1 de 25

PÚBLICO

**Dirección:** Carrera 54 N° 26 – 25 CAN, Bogotá  
**Conmutador:** (57-601) 315 0111  
**Línea gratuita:** 018000 913022



04 de abril de 2024

NO. RS20240404044235

Bloque de Constitucionalidad

Sobre el Derecho de reunión y asociación pública:

Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948

**Artículo 20.**

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.
2. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948

**Artículo 21.** Toda persona tiene el derecho de reunirse pacíficamente con otras, en manifestación pública o en asamblea transitoria, en relación con sus intereses comunes de cualquier índole.

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

**Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966**, aprobado por la **Ley 74 de 1968** "Por la cual se aprueban los "Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo de este último, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en votación unánime, en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966"

**Artículo 21.** Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

Convención Americana sobre Derechos Humanos

**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.

Sobre la Libertad de Expresión

2 de 25

PÚBLICO

Dirección: Carrera 54 N° 26 – 25 CAN, Bogotá  
Conmutador: (57-601) 315 0111  
Línea gratuita: 018000 913022

04 de abril de 2024

NO. RS20240404044235

### Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948

*Artículo 19. Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.*

### Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966

#### *Artículo 19.*

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.
2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección (...).

### Convención Americana 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, 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.  
(...)

### Constitucionales

Sobre el Derecho de reunión y manifestación pública:

3 de 25

PÚBLICO

Dirección: Carrera 54 N° 26 – 25 CAN, Bogotá  
Conmutador: (57-601) 315 0111  
Línea gratuita: 018000 913022

04 de abril de 2024

NO. RS20240404044235

**Artículo 37.** *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.*

**Artículo 38.** *Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad.*

**Artículo 56.** *Se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador (...).*

**Artículo 107.** *Se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse. (...) También se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos.*

Sobre la libertad de expresión:

**Artículo 20.** *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.*

Deberes del ciudadano:

**Artículo 95.** *La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes.*

**Legales**

**Ley 74 de 1968** “Por la cual se prueban los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo de este último, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en votación unánim e en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966”

Ley 1802 de 2016

4 de 25

PÚBLICO

Dirección: Carrera 54 N° 26 – 25 CAN, Bogotá  
Conmutador: (57-601) 315 0111  
Línea gratuita: 018000 913022

04 de abril de 2024

NO. RS20240404044235

Jurisprudencia de la Corte Constitucional

Sentencia C-742 de 2012

[L]a Constitución Política garantiza el derecho a reunirse y manifestarse públicamente tanto en una dimensión estática (reunión) como dinámica (movilización), de forma individual como colectiva, y sin discriminación alguna, pues así se deriva de la expresión “toda parte del pueblo”. Todo ello, sin otra condición distinta, a que sea pacífico, o sea, sin violencia, armas ni alteraciones graves del orden público. Esto significa que sólo la protesta pacífica goza de protección constitucional. Así, aun reconociendo la tensión que surge entre el ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública y pacífica y el mantenimiento del orden público, no puede el legislador desbordar los principios de razonabilidad y proporcionalidad al hacer uso del margen de configuración o establecer restricciones cuya vaguedad conduzca a impedir tal derecho (subrayado fuera del original).

Sentencia C-223 de 2017

En una demanda de inconstitucionalidad de la Ley 1801 de 2016, por la cual se expide el “Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”, la Corte Constitucional declaró la inexecutable del capítulo I que reglamenta el Derecho de Reunión. La decisión estuvo argumentada en la reserva de ley estatutaria de los derechos fundamentales, su interdependencia con la libre expresión y participación política

“la reserva estatutaria no solo implica una cuestión procedimental, sino de límites materiales. Estos límites, a su vez, deben ser concretados a través de una interpretación de las normas constitucionales, así como de las reglas construidas por el juez constitucional. En ese sentido, el Legislador deberá, además de reglamentar las normas en materia de reunión, manifestación y protesta por la vía estatutaria, deberá atender a los límites de estos derechos fundamentales.”

La fijación de estos límites no implica, sin embargo, una usurpación de las labores legislativas. Por el contrario, ellas constituyen un marco de acción para que el Congreso de la República, en ejercicio de su margen de configuración legislativa, pueda escoger las medidas adecuadas para garantizar la convivencia, el orden público y la defensa de los derechos fundamentales, los cuales son los fines propuestos por el Código Nacional de Policía y de Convivencia (Subrayado fuera del original)

Sentencia C-009 de 2018

En esta oportunidad, la Corte Constitucional se refirió al cambio de paradigma en el derecho a

5 de 25

PÚBLICO

04 de abril de 2024

NO. RS20240404044235

*la protesta social citando la Constitución Política de 1886:*

**Artículo 46.** *Toda parte del pueblo puede reunirse o congregarse pacíficamente. La autoridad podrá disolver toda reunión que degenerare en asonada o tumulto, o que obstruya las vías públicas.*

Atinando en los cambios, la Corte señaló, al menos tres elementos:

*[En]n primer lugar, la Constitución de 1991 eliminó la facultad discrecional que tenía la autoridad para definir los casos en los cuales se podía disolver una reunión y, por el contrario, estableció que sólo la ley podrá instituir de manera expresa los límites al ejercicio de este derecho. Desde lo jurídico, este cambio normativo supone la reducción de la discrecionalidad en cabeza de la autoridad y, a su vez, disminuye la toma de decisiones arbitrarias y con abuso del poder en relación con los derechos de reunión y manifestación pública y pacífica.*

*En segundo lugar, la Constitución amplió el marco de acción de estos derechos, pues mientras antes los residentes en Colombia sólo podían “congregarse pacíficamente”, ahora además de eso pueden reunirse y manifestarse pacífica y públicamente.*

*Este cambio, sin duda influye en el fortalecimiento democrático y constitucional, pues permite que se conozcan las diversas corrientes de pensamiento, ideologías y expresiones que coexisten en la vida nacional; contribuye a disminuir el déficit de representación de muchos sectores de la sociedad colombiana y busca “llamar la atención de las autoridades y de la opinión pública sobre una problemática específica y sobre las necesidades que ciertos sectores, en general minoritarios, para que sean tenidos en cuenta por las autoridades*

*En tercer lugar, es claro que la protección a la libre expresión de ideas y opiniones, a través de los derechos de reunión y manifestación pública y pacífica incide directamente en el desarrollo de uno de los principios fundantes del Estado como es el principio pluralista (art. 1º Const.). Como lo determinó esta Corporación “... la opción popular y libre por los mejores valores, está justificada formalmente por la posibilidad de escoger sin restricción otros valores, y materialmente por la realidad de una ética superior”.*

*Así mismo, en la Sentencia C-089 de 1994, esta Corporación explicó el alcance de este principio fundante del Estado y dijo que el pluralismo era connatural a la democracia y que “la relación entre el valor del pluralismo y los valores protegidos por los derechos humanos corresponde a una relación entre la forma y el contenido, entre las condiciones de posibilidad y la realización. El pluralismo establece las condiciones para que los contenidos axiológicos de la democracia constitucional tengan lugar y fundamento democrático” (subrayado fuera del original)*

6 de 25

PÚBLICO

04 de abril de 2024

NO. RS20240404044235

### 3. Derecho a la Manifestación Pública

Antes de exponer las consideraciones, es necesario volver sobre el núcleo fundamental del derecho a la manifestación pública o protesta social para identificar los elementos principales que debería contener la iniciativa legislativa.

En la Constitución Política, el derecho aparece de la siguiente manera:

*Artículo 37. 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.*

Ahora, siguiendo la jurisprudencia de la Corte Constitucional, este derecho contiene ciertas características especiales que deben tenerse en cuenta para su regulación.

#### 3.1 Interdependencia con otros derechos fundamentales

La manifestación pública esta intrínsecamente relacionada con otros derechos fundamentales como la libertad de expresión y la participación política, de hecho, es en sí misma, expresión de estos. Sobre la Libertad de expresión, la Corte Constitucional ha reconocido que:

*[L]os derechos consagrados en el referido artículo 37 de la Carta Superior, son una de las manifestaciones del derecho a la libertad de expresión establecido no sólo en la Constitución, sino además en varios tratados internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad, debido a que regulan materias relacionadas con derechos humanos. En este sentido, las manifestaciones públicas, al implicar la comunicación de una idea, opinión o discurso, son un ejercicio del derecho a la libertad de expresión desde una dimensión colectiva (subrayado fuera del original).*

Respecto a la participación política, la protesta social es en sí misma una manifestación de la democracia, que supera los límites de lo representativo y logra encarnar las voluntades, muchas veces de grupos sociales históricamente marginados y las inconformidades ciudadanas. En este sentido, la Corte Constitucional en sentencia C-009 de 2018 manifestó:

*“... el Constituyente de 1991 quiso revelar que, por su origen, el orden constitucional vigente está edificado sobre la base de una confianza amplia y justificada en la capacidad colectiva del*

7 de 25

PÚBLICO

Dirección: Carrera 54 N° 26 – 25 CAN, Bogotá  
Conmutador: (57-601) 315 0111  
Línea gratuita: 018000 913022

04 de abril de 2024

NO. RS20240404044235

*pueblo colombiano para discutir pública y abiertamente los asuntos que le conciernen (CP art. 2), y también para conformar, controlar y transformar sus instituciones en parte a través de manifestaciones públicas y pacíficas. Así, el artículo 37 de la Constitución de 1991 propone un modelo de democracia más robusta y vigorosa que la encarnada por el proyecto de la Constitución de 1886. Al pueblo hoy se le reconoce su capacidad y su derecho a deliberar y gobernar, no sólo por medio de sus representantes, o través del sufragio, sino por sí mismo y por virtud de la deliberación colectiva, pública y pacífica. Con lo cual, simultáneamente, la Constitución de 1991 dice que esa forma de autogobierno debe ser compatible con la paz (CP art. 22)”*

### 3.2 Reserva de Ley

Según el Artículo 152 superior, los derechos fundamentales están reservados para ser regulados por leyes estatutarias.

**Artículo 152.** *Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias:*

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

Por esta atribución, deben surtir un trámite especial que les permite una mayor deliberación y contribuir a la seguridad jurídica. En Sentencia C-100 de 2022, la Corte se refirió en los siguientes términos:

*[L]a cualificación especial y rigurosa de estas leyes -refiriéndose a las estatutarias- recae en los siguientes tres argumentos: “(i) la naturaleza superior de este tipo de normas requiere superior grado de permanencia en el ordenamiento y seguridad jurídica para su aplicación; (ii) por la importancia que para el Estado tienen los temas regulados mediante leyes estatutarias, es necesario garantizar mayor consenso ideológico con la intervención de minorías, de tal manera que las reformas legales más importantes sean ajenas a las mayorías ocasionales y, (iii) es necesario que los temas claves para la democracia tengan mayor debate y consciencia de su aprobación, por lo que deben corresponder a una mayor participación política” (guion fuera del original)*

### 3.3 Obligaciones de los Estados y límites al Derecho:

Como se encontró en el apartado 2 de este documento, el derecho a la reunión y a la manifestación pacífica esta blindado por fundamentos constitucionales y del bloque de constitucionalidad que, en procura de su protección, implican al menos tres obligaciones para los Estados:

8 de 25

PÚBLICO

Dirección: Carrera 54 N° 26 – 25 CAN, Bogotá  
Conmutador: (57-601) 315 0111  
Línea gratuita: 018000 913022

04 de abril de 2024

NO. RS20240404044235

1. Los Estados tienen la obligación de no interferir en las reuniones pacíficas sin una justificación convincente. En particular, los Estados no pueden imponer sanciones a los organizadores y participantes en reuniones pacíficas sin una causa legítima ni limitar las actividades de periodistas, defensores de DDHH y otras personas involucradas en el monitoreo o la presentación de informes sobre las reuniones.
2. Los Estados también están obligados a facilitar las reuniones pacíficas, bloqueando las calles o redirigiendo el tráfico; protegiendo a los participantes del abuso, incluida la interferencia o la violencia por parte del público; y asegurando que las manifestaciones y contra manifestaciones pueden tener lugar sin interrupciones indebidas.
3. Los Estados no pueden bloquear u obstaculizar la conectividad a internet o el acceso a contenido con relación a reuniones pacíficas<sup>1</sup>.

Asimismo, bajo la consideración negativa que tienen las libertades políticas, sociales y culturales, implica ciertas restricciones. El artículo 22 de la *Ley 74 de 1968. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* las define así:

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

*Las autoridades deben aplicar primero las limitaciones menos intrusivas a las reuniones. La prohibición de reuniones específicas debería ser el último recurso. Las restricciones generales sobre las reuniones son presuntamente desproporcionadas e inadmisibles.*

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

*Se debe permitir que las manifestaciones tengan lugar a la vista y sean escuchadas por su público objetivo o en otros sitios importantes para su propósito.*

*Los motivos de seguridad nacional no pueden sustentar restricciones a la reunión cuando es la supresión de los derechos humanos lo que provoco el deterior de la seguridad nacional.*

*Las restricciones de las reuniones basadas en la seguridad pública están permitidas solo cuando se establece que una reunión crea un riesgo real y significativo para la vida o la seguridad de las personas o un riesgo similar de daños graves a la propiedad.*

---

<sup>1</sup> Fuente Comisionado de Derechos Humanos, Mensaje de datos No. 5028 CODEH -SEPRI

04 de abril de 2024

NO. RS20240404044235

*El “orden público” se refiere al conjunto de principios fundamentales sobre los que se basa la sociedad y no puede justificar restricciones excesivas a las reuniones pacíficas<sup>2</sup>*

Siguiendo a la Corte Constitucional en Sentencia C-009 de 2018, le corresponde al legislativo imponer los límites al ejercicio de este derecho so pena de evitar las decisiones arbitrarias y el abuso de poder en el que puedan caer las autoridades, como garantía de su protección. Los límites implican, el establecimiento de deberes para los ciudadanos en ejercicio del derecho.

#### 4. Contenido de los proyectos de Ley

El proyecto de Ley 270 de 2023 se compone de 44 artículos divididos en VI capítulos así:

- **Capítulo I.** Disposiciones generales
- **Capítulo II.** Deberes y obligaciones de respeto, protección y garantías del derecho fundamental a la protesta social y manifestación pública
- **Capítulo III.** Ejercicio del derecho a la protesta social y a la manifestación pública
- **Capítulo IV.** Actuación de la Policía Nacional en el contexto de la protesta y manifestaciones públicas
- **Capítulo V.** Arquitectura Institucional
- **Capítulo VI.** Derechos de las víctimas y garantías de las organizaciones y movimientos sociales en el marco de protestas sociales y manifestaciones públicas

El proyecto de Ley 275 de 2023 se compone de 18 artículos, organizados de la siguiente forma:

- **Capítulo I.** Objeto, principios y derechos
- **Capítulo II.** Garantías, obligaciones y prohibiciones
- **Capítulo III.** Fondo para la indemnización administrativa, origen de los recursos y procedimiento especial para la indemnización alternativa de solución de controversias
- **Capítulo IV.** Medidas Correctivas y Anticipatorias

#### 5. Consideraciones generales

Una vez hecha la anterior contextualización, este Ministerio procede a rendir análisis de los proyectos de ley en cuestión. Inicialmente, se resalta la pertinencia de esta ley para el ordenamiento jurídico colombiano, pues en la actualidad no existe una norma de carácter estatutario que desarrolle el derecho fundamental a la reunión y a la manifestación pública y pacífica contemplado en el artículo 37 constitucional, en tratados internacionales, parte del Bloque de constitucionalidad y en el Punto 2 del

---

<sup>2</sup> Ley 74 de 1968 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Artículo 22

04 de abril de 2024

NO. RS20240404044235

Acuerdo Final de Paz.

No obstante, este despacho considera necesario tener en cuenta las siguientes observaciones para integrar en una única iniciativa:

### 5.1. Deberes de los titulares del Derecho a la Reunión y la Manifestación Pública y Pacífica

La Corte Constitucional ha reiterado la inexistencia de los derechos absolutos desde el inicio de su jurisprudencia (T-512/92). Su posición ha sido consistente, tanto en sentencias de constitucionalidad como de tutela, al insistir en que dicha inexistencia se deriva de la propia Constitución (sentencias T-405 del 1993 y C-454 de 1993) por lo que todos los derechos *“pueden ser limitados en su ejercicio por disposiciones de carácter legal”* (C-258/13) bajo argumentos razonables y proporcionales (sentencia C-106 de 2018).

La justificación de dicha postura se encuentra principalmente en: i) prevalencia del interés general, pues *“a nadie le es posible alegar en su favor un derecho absoluto para sacrificar el bien de todos”* (sentencia C-454 de 1993); ii) la facultad general del legislador para regular y limitar derechos (sentencia C-258 de 2013); y iii) la necesidad de *“proteger otros derechos o libertades de igual o superior entidad constitucional”* (sentencias C-355 de 1994 y T-690 de 2015).

En virtud de esto, el Alto Tribunal ha desarrollado tres ejes de limitación (sentencia C-223 de 2017), que no se desarrollan de forma expresa en las iniciativas en cuestión, a saber:

- **Un eje concerniente a la fase preliminar del derecho de reunión y manifestación pública**, que se refiere al conjunto de decisiones que anteceden a la realización de la reunión, la manifestación o la protesta. En lo que refiere a la Policía Nacional, este eje ha procurado normas que regulan las acciones y ciertos cuerpos de esta institución como los Dispositivos Mínimos de Atención Inmediata -DMA; Dispositivos Especializados de Intervención -DEI y la Unidad de Dialogo y Mantenimiento del Orden -UNDMO, otrora ESMAD.
- **Un segundo eje relacionado con la ejecución de dicho derecho fundamental**, que consiste en que la reunión y Manifestación Pacífica deberá ser practicado de manera pacífica y sin armas. Esto implica: i) la prohibición del uso de armas como condición para los titulares del derecho; y ii) que como lo estableció la Corte Constitucional, la naturaleza de este derecho es conflictiva, no obstante, no puede ser restringido per se.
- **Un tercer eje orientado hacia los derechos de los demás**. El ejercicio del derecho a la protesta conlleva a que las demás personas, que no estén ejerciendo este derecho fundamental, soporten determinadas cargas públicas y demás limitaciones a algunos derechos como el de locomoción.

11 de 25

PÚBLICO

Dirección: Carrera 54 N° 26 – 25 CAN, Bogotá

Conmutador: (57-601) 315 0111

Línea gratuita: 018000 913022

04 de abril de 2024

NO. RS20240404044235

Estas limitaciones son legítimas a causa de la categoría conflictiva del derecho a la protesta. Sin embargo, cuando hay alteraciones injustificadas o graves que trasciendan a daños a los terceros, este derecho fundamental puede ser limitado<sup>3</sup>.

El proyecto de Ley 270, dispone de límites en el ejercicio de la protesta cuando ocurran “*daños graves, ciertos y verificables a la vida e integridad de las personas*”, sin embargo, no propone deberes de los ciudadanos en el ejercicio de ese derecho. El articulado desconoce que quienes ejercen esta libertad fundamental, también tienen deberes, como los que impone el artículo 95 de la Constitución Política: “...*el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades*”

## 5.2. Límites al derecho a la manifestación pública

El proyecto de Ley 275 dispone en su artículo 9 una lista de prohibiciones de los intervinientes, patrocinadores y promotores de la manifestación social y pacífica, dentro de los que se encuentran:

*d) Se prohíbe el desarrollo de movilizaciones o manifestaciones pacíficas en una distancia menor de 500 metros a hospitales, centros de salud, puertos marítimos y fluviales, aeropuertos, terminales de transporte público y bienes considerados patrimonio cultural. e) Toda manifestación o movilización que tenga como propósito o como efecto la interrupción al acceso de trabajadores y usuarios a sus residencias o lugares de trabajo.  
(...)*

Estas disposiciones contrarían lo dicho por la Corte Constitucional en Sentencia C -223 de 2017, donde se refirió a los límites relacionados con la elección del lugar:

*“(...) no debe obviarse la naturaleza conflictiva del derecho de reunión que, como anteriormente se estableció, su ejecución legítima conlleva a la alteración del orden público.*

*Una de las manifestaciones más precisas del derecho, además de reunirse, es la capacidad de definir cuándo y dónde se deben realizar las manifestaciones. La capacidad de definir los lugares supone un ejercicio del derecho expresión y un ejercicio legítimo del espacio público. Frente al primer punto, el ejercicio del derecho de reunión y manifestación garantiza la libertad de expresar las ideas, en especial de hacerlo donde los titulares del derecho consideren tendrán un impacto significativo para el diálogo con la institucionalidad. En especial, los titulares del derecho pueden manifestarse donde se encuentran los centros de poder y de toma de decisiones”*

---

<sup>3</sup> Fuente: Oficina de Planeación, mediante comunicado oficial GS-2023-007077-OFPLA-ASLEG

04 de abril de 2024

NO. RS20240404044235

En su artículo 4, la misma iniciativa dispone: “*el derecho fundamental, bien común y servicio público de la educación y su prestación ininterrumpida, primará sobre el ejercicio de toda manifestación social, movilización y reunión social y pacífica*”. Sin embargo, esto resulta contrario a lo dispuesto por la Corte Constitucional en la misma sentencia:

El ejercicio del derecho a la protesta conlleva a que las demás personas, que no estén ejerciendo este derecho fundamental, soporten determinadas cargas públicas y demás limitaciones a algunos derechos fundamentales como p.ej. el derecho de locomoción. Estas limitaciones son legítimas a causa de la categoría conflictiva del derecho a la protesta. Sin embargo, **cuando hay alteraciones injustificadas o graves que trasciendan a daños a los terceros, este derecho fundamental puede ser limitado.**

A partir de la interpretación del artículo 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, este derecho puede ser limitado en virtud de la protección de los derechos o libertades de los demás. Esta cláusula debe interpretarse a partir del valor en abstracto que significa el derecho de manifestación pública. En la valoración del caso concreto del derecho de reunión y manifestación pública, corresponde tener en cuenta que este involucra otro derecho de mayor envergadura: el derecho a la libertad de expresión. Estamos ante uno de los primeros y más importantes fundamentos de toda la estructura democrática. El socavamiento de la libertad de expresión afecta directamente el nervio principal del sistema democrático. Por ello y en principio, cualquier colisión posible entre este y otros valores, daría al derecho de reunión y manifestación pública un peso abstracto mayor al de otros.

Dada la amplitud de estos conceptos, será menester llevar a cabo una interpretación restrictiva de estos y una presunción favor libertatis. Esto busca que no se disminuya la amplitud del derecho que se pretende proteger y se tenga en cuenta, tal y como lo indica el artículo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que tales restricciones deben ser necesarias y proporcionales en una sociedad democrática. Por ello, derechos como la integridad personal, la propiedad, el bienestar general y el orden público deben ser analizados caso por caso, ya que solo en un control concreto es posible determinar cuando el ejercicio del derecho de reunión, manifestación o protesta puede llegar a hacer nugatorio o afectar tales derechos. Si no es posible establecer esto, toda duda se resolverá en favor de los titulares del derecho de reunión (resaltado propio).

Este despacho considera que se debe unificar el proyecto de Ley Estatutaria, adicionando las responsabilidades que tienen los titulares del derecho a la protesta social durante su ejercicio, teniendo en cuenta y haciéndolo de forma expresa conforme a lo anterior y abstenerse de establecer límites prohibidos en el ejercicio de la protesta

13 de 25

PÚBLICO

Dirección: Carrera 54 N° 26 – 25 CAN, Bogotá  
Conmutador: (57-601) 315 0111  
Línea gratuita: 018000 913022

04 de abril de 2024

NO. RS20240404044235

### 5.3. Modelo de gestión negociada de intervención policial en las manifestaciones sociales

Ninguna de las dos iniciativas tiene en cuenta el *Modelo de gestión negociada de intervención* desarrollado por la Corte Constitucional en Sentencia C-223 de 2017, atendiendo al artículo 37 superior. Sobre el mencionado, dice la Corte:

[E]ste tiene una tendencia a la selectividad estratégica de intervención de la policía y que prohíbe un modelo de fuerza estatal intensificada. Ello quiere decir que el Legislador colombiano debe, como mínimo, establecer pautas que: (i) permitan un diálogo entre los organizadores de la marcha y la autoridad, (ii) que tal diálogo construya una planificación de la protesta y evite el choque de intereses, (iii) que al existir un choque, exista una gestión negociada del conflicto que se resuelva con favorabilidad al derecho de reunión, (iv) una vez se supere la planeación y se pase a materializar la marcha, será deber de la autoridad mantener altos niveles de tolerancia social hacia la expresión de las ideas difundidas en la marcha, (v) que dentro del proceso de comunicación entre la autoridad y los organizadores se dejen reglas claras sobre que comportamientos son tolerables y cuales están prohibidos legislativamente, sin que ello consista en instrucciones o pautas institucionales para realizar la manifestación, (vi) si se incumplen tales límites, la autoridad debe recurrir como última ratio a las detenciones preventivas, se prohíben las detenciones fundadas en el derecho legítimo que tienen las personas a la desobediencia civil, más sí son constitucionales aquellas detenciones fundadas en razonamientos preventivos para la comisión de delitos; (vii) igualmente, está facultada la policía para usar, como último recurso la fuerza no letal, solo si existe un agotamiento previo de las etapas de diálogo y comunicación, pudiendo ser selectiva la policía con aquellos manifestantes que promuevan actos contrarios a lo permitido por el legislador, (ix) es permitida la vigilancia selectiva – peligrosista- de participantes en las marchas, solo si el estado tiene motivos constitucionales y legalmente fundados –desvirtuando la presunción de inocencia- para intervenir a aquellos que este considere “potencialmente disruptivos” o peligrosos.

El proyecto de Ley 270 de 2023 menciona los fundamentos principales que sustentan dicho *Modelo de gestión*: i) promoción del “diálogo, la interlocución, la mediación y el trato pacífico y no violento como medios prioritarios, principales y permanentes para tramitar las (...) manifestaciones públicas” (artículo 8); y ii) el uso de la fuerza como último recurso (capítulo IV). Sin embargo, no hay un desarrollo taxativo o en su defecto una disposición que dé a entender que se tiene en cuenta el *modelo* y que se debe reglamentar considerando el carácter general de las leyes estatutarias. La actuación de la Policía en el articulado está centrada durante la puesta en marcha de las movilizaciones, no obstante, como lo contempla el *Modelo de gestión negociada de intervención policial*, su participación debe aparecer desde la planeación de la marcha a través del diálogo con las personas organizadoras.

14 de 25

PÚBLICO

Dirección: Carrera 54 N° 26 – 25 CAN, Bogotá  
Conmutador: (57-601) 315 0111  
Línea gratuita: 018000 913022

04 de abril de 2024

NO. RS20240404044235

Es necesario entonces que la propuesta unificada responda al mandato constitucional y reglamente un *Modelo policial de intervención negociada* para cada una de las fases de la movilización, sin desconocer la actuación de la Policía en ellas.

#### 5.4. Uso de la Fuerza

El artículo 25 del proyecto de Ley 270, supedita el uso de la fuerza a la autorización de una autoridad administrativa, disposición que no resulta oportuna ante la inminencia que pueden presentar los ataques, amenazas y perturbaciones de parte de los manifestantes y, en consecuencia, pone en riesgo la vida misma de los uniformados. Reconociendo dicho carácter inminente, la Ley 1801 de 2016 permite el uso de la fuerza “sin mandamiento previo y escrito, para prevenir, impedir o superar la amenaza o perturbación de la convivencia y la seguridad pública”.

El artículo 29 prohíbe una serie de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales, que están permitidos por las Naciones Unidas y cuya prohibición no está sustentada en una justificación clara y concreta en cada caso en la exposición de motivos. Desde este despacho se considera que su prohibición puede resultar contraproducente, teniendo en cuenta que, al restringir el uso de armas menos letales, se deja sin los mecanismos de acción adecuados a los uniformados, lo que podría degenerar en el recurso a elementos más lesivos. Es importante tener en cuenta que, el propósito no es prohibir las armas, sino garantizar su uso adecuado.

Es importante mencionar que este Ministerio, en coordinación con la Policía Nacional, se encuentra en un proceso de transformación de la intervención policial en contextos de manifestación pública. En el marco de este, se expidió la Resolución 1091 de 2023: Nuevo modelo de intervención policial en contextos de protesta social, que contó con la participación de Naciones Unidas y de organizaciones sociales como el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, Temblores, Comité de Solidaridad con los presos políticos, la Comisión Colombiana de Juristas y víctimas de lesiones oculares. En el mismo sentido, se está avanzando en un acto administrativo para expedir el Manual de empleo de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales para la atención de manifestaciones públicas pacíficas y el uso de la fuerza para la intervención de hechos violentos derivados de la aglomeración de personas, que prohíbe el uso de ciertas armas; nuevamente con participación de las organizaciones que conforman la 'Mesa por la Reforma Policial'.

Es importante tener en cuenta que, en aplicación de los límites a la fuerza, se habla de su uso legítimo, restringirlo menoscaba las funciones de la fuerza pública. Sobre lo mencionado, la Corte Constitucional en Sentencia SU 190 de 2021, señaló:

*[e] empleo de la fuerza por parte de los agentes de seguridad del Estado se halla sometido a los principios de legalidad, no discriminación, estricta necesidad y proporcionalidad. Por lo tanto,*

15 de 25

PÚBLICO

Dirección: Carrera 54 N° 26 – 25 CAN, Bogotá  
Conmutador: (57-601) 315 0111  
Línea gratuita: 018000 913022

04 de abril de 2024

NO. RS20240404044235

*cuando se emprende una modalidad específica de uso de la coacción oficial, solo bajo estos parámetros la correspondiente actuación constituye un uso legítimo de la fuerza y el uniformado estará actuando en el ámbito del ejercicio de sus funciones (...) (subrayado fuera del original)*

Los lineamientos internacionales en la materia proponen como protocolo del uso de la fuerza, las siguientes reglas:

- Cuando determinados participantes en una reunión se comporten de manera violenta, el personal de las fuerzas del orden tiene el deber de distinguir entre esas personas y el resto de los participantes, cuyo derecho individual de reunión pacífica no debería verse afectado.
- El uso de armas menos letales para dispersar una reunión debería considerarse una medida de último recurso.
- Antes de aprobar la dispersión, las fuerzas del orden deberían tratar de identificar a toda persona violenta y aislarla de los demás participantes. Esta medida puede permitir que siga celebrándose la reunión.
- Si estas intervenciones selectivas son ineficaces, el personal de las fuerzas del orden podrá emplear armas dirigidas contra grupos, en lugar de personas concretas (como cañones de agua o gases lacrimógenos), después de haber emitido una advertencia apropiada, a menos que el hecho de emitir la advertencia provoque un retraso que pueda causar lesiones graves o que, habida cuenta de las circunstancias, sea inútil. Además, se debería dar tiempo a los participantes en la reunión para que acaten la advertencia y garantizar un espacio o vía seguros para que puedan desplazarse<sup>4</sup>.

Los proyectos de Ley no establecen rutas de acción ni el tipo de armas permitidas en las ocasiones en que las manifestaciones se tornen violentas. De hecho, el proyecto de Ley 270 prohíbe las permitidas por Naciones Unidas:

***Orientaciones de las naciones unidas en materia de derechos humanos sobre el empleo de armas menos letales en el mantenimiento del orden***

*(...) Existen diversos irritantes químicos que se pueden lanzar a distancia contra grupos de personas que participan en actos violentos. El término “gas lacrimógeno” se utiliza para describir varios agentes lacrimógenos utilizados por las fuerzas policiales de ciertos países. El irritante químico dispersado a distancia que más se utiliza es el “CS” (ya sea polvo micronizado o partículas de CS generadas pirotécnicamente), que suele descargarse en forma de proyectiles o de granadas disparadas desde un lanzador. Las sustancias malolientes también se dispersan a distancia.*

---

<sup>4</sup> Fuente: Oficina de Planeación, mediante comunicado oficial GS-2023-OFPLA-ASLEG -41.13

PÚBLICO

04 de abril de 2024

NO. RS20240404044235

*El objetivo del uso de irritantes químicos arrojados a distancia suele hacer que los miembros del grupo se dispersen y se abstengan de cometer actos violentos. En esas circunstancias, deberían dispararse en un ángulo elevado (...)*

*Además, en la redacción de este artículo, se puede colegir que el uso de municiones acústicas, lumínicas y químicas queda restringido, lo cual constituye un exabrupto, ya que como se ha demostrado en el ámbito internacional, el uso de estos elementos se encuentra permitido, como por ejemplo lo expresado por Naciones Unidas:*

*(...) El personal de las fuerzas del orden utiliza diversos proyectiles de impacto cinético para hacer frente a personas violentas, en particular como una alternativa menos letal que las municiones letales disparadas con armas de fuego. Los proyectiles de impacto cinético reciben distintos nombres, como balas o pelotas de goma, balas de plástico, proyectiles de impacto cinético o cartuchos bean bag.*

#### ***Circunstancias en las que su uso puede ser lícito***

*7.5.2 Por lo general, los proyectiles de impacto cinético deberían utilizarse únicamente en fuego directo para golpear la parte inferior del abdomen o las piernas de una persona violenta, y únicamente con el fin de hacer frente a una amenaza inminente de lesiones contra un integrante de las fuerzas del orden o un miembro del público (...)*

*También, existen referencias sobre las armas lumínicas, entre ellas:*

*(...) Las armas deslumbrantes son un tipo de arma de energía dirigida que utilizan, por ejemplo, láseres o diodos emisores de luz (LED) para lograr sus efectos. En las operaciones de mantenimiento del orden, se utilizan especialmente contra personas que se desplazan en un vehículo en movimiento. Según el modelo, pueden utilizarse para atacar objetivos a distancias de hasta varios kilómetros.*

*(...)*

*7.6.2 Las armas deslumbrantes pueden ser útiles en situaciones de alto riesgo, como en las operaciones de lucha contra el terrorismo, en particular como alternativa al uso de armas de fuego. Sin embargo, dado que existen otros medios alternativos potencialmente más seguros para detener un vehículo, las armas deslumbrantes solo deberían utilizarse en circunstancias excepcionales. Para garantizar que estas armas no causen ceguera, sus controles de seguridad deberían incluir un telémetro o un mecanismo de interrupción automática, o deberían utilizar fuentes de luz de menor potencia (...)*

17 de 25

PÚBLICO

04 de abril de 2024

NO. RS20240404044235

Sumando a ello, la Ley 525 de 1999, por medio de la cual se aprueba la "Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas y sobre su destrucción" hecha en París el 13 de enero de 1993, solo establece una prohibición respecto a agentes de represión de disturbios y es que estos no sean utilizados como método de guerra. Estos agentes de represión de disturbios se entienden como "cualquier sustancia química no enumerada en una lista, que puede producir rápidamente en los seres humanos una irritación sensorial o efectos incapacitantes físicos que desaparecen en breve tiempo después de concluida la exposición al agente"<sup>5</sup>.

#### 5.5. Pie de fuerza en las manifestaciones públicas

El proyecto de Ley 270 se refiere al pie de fuerza en su artículo 23, estableciendo que *"la cantidad del personal policial no deberá superar la cantidad de personas que ejercen su derecho a la protesta social y la manifestación pública"*. Esta apreciación, sin justificación en la exposición de motivos, desconoce que la planeación del servicio no se da únicamente por el número de personas manifestantes, sino por las eventualidades que se presenten y sobre las cuales se debe intervenir.

Actualmente, el servicio de policía se planea de la siguiente manera:

Un Dispositivo Mínimo de Atención tiene al menos 15 uniformados conformado así:

- 1 comandante
- 1 operador de armas y municiones menos letales
- 2 policías con funciones de dialogo
- 2 policías para seguridad, captura y/o registro filmico
- 9 escuderos

Por su parte, los Dispositivos Especializados de Intervención cuentan con 27 personas uniformadas conformados de la siguiente manera:

- a) 1 comandante
- b) 2 comandantes de escuadra
- c) 2 policías con funciones de dialogo
- d) 2 policías con registro filmico y apoyo
- e) 5 policías con funciones de seguridad, protección e intervención
- f) 5 operadores de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales
- g) 10 escuderos

#### 5.6. Fondo para la indemnización administrativa, origen de los recursos y procedimiento especial

---

<sup>5</sup> Fuente: Oficina de Planeación, mediante comunicado oficial GS-2023-OFPLA-ASLEG -41.13

04 de abril de 2024

NO. RS20240404044235

**para la indemnización alternativa de solución de controversias**

Finalmente, en atención al Capítulo III del proyecto de Ley 275 que crea el Fondo para la indemnización administrativa, el origen de los recursos y el procedimiento especial para la indemnización alternativa de solución de controversias, el texto desconoce la existencia de la ley 1801 de 2016. Dicha ley regula los comportamientos contrarios a la convivencia, por tal razón si se quiere adicionar medidas correctivas se debería mencionar la norma para evitar duplicidades.

En caso de que el comportamiento contrario a convivencia también constituya una conducta tipificada en el código penal, la medida correctiva a imponer no podrá tener la misma naturaleza que la sanción prevista en este último, y que la autoridad de policía deberá ponerlo en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación e impondrá las medidas de naturaleza distinta previstas en la ley que regule las sanciones administrativas propuestas.

**6. Propuestas específicas de modificación al articulado**

De acuerdo con lo expuesto, a continuación, se presentan propuestas de modificación y observaciones a los proyectos de ley en el siguiente orden: (i) Artículos nuevos sobre el “*Modelo de Gestión Negociada*” sobre el que se ha pronunciado la Corte Constitucional; (ii) Modificaciones al articulado del Proyecto de Ley 270 de 2023, y (iii) Observaciones sobre algunos artículos del Proyecto de Ley 275 de 2023:

**(i) Propuesta de artículos nuevos sobre el “*Modelo de Gestión Negociada en la intervención policial*”**

PROPUESTA DE ARTÍCULOS NUEVOS	JUSTIFICACIÓN
<p><b>Artículo Nuevo. Modelo de gestión negociada en la intervención policial en la manifestación pública:</b> Se entiende como el modelo para la intervención por parte de la Policía Nacional ante hechos violentos sucedidos en el marco del ejercicio del derecho la manifestación pública. Este Modelo de gestión negociada incluye el establecimiento de parámetros para el empleo de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales en la atención a manifestaciones públicas.</p> <p>En el modelo de gestión negociada primará el diálogo y la interlocución como medios sustitutivos antes de recurrir al uso de la fuerza policial.</p>	<p>Se propone la inclusión de tres artículos nuevos, siguiendo el mandato de la Corte Constitucional en Sentencia C-223 de 2017, puesto que es necesario que la iniciativa que regule el derecho fundamental a la Manifestación Pública desarrolle de forma explícita y detallada el Modelo de Gestión Negociada en la Intervención Policial.</p> <p>Una regulación del Modelo de gestión negociada permite crear garantías para el ejercicio del derecho fundamental de que trata esta propuesta de ley, en la medida en que su carácter diferencial y selectivo evita el uso de la fuerza intensificado, y establece límites ante los hechos de violencia que puedan presentarse en la Manifestación Pública, preservando y</p>
<p><b>Artículo Nuevo. Principios:</b> Son principios de la actuación policial en el marco del Modelo de Gestión</p>	

04 de abril de 2024

NO. RS20240404044235

<p>Negociada:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) <b>Necesidad:</b> El principio de necesidad sirve para determinar si debe emplearse la fuerza y, en caso afirmativo, cuánta fuerza</li> <li>b) <b>Proporcionalidad:</b> El nivel de fuerza utilizado, los medios y los métodos empleados deben ser acordes con las variables de conducta, lo cual implica un equilibrio entre la situación a la que se enfrenta el uniformado y su respuesta, considerando el daño potencial que podría ser ocasionado</li> <li>c) <b>Precaución:</b> Las actividades necesarias para la prestación del servicio de policía se planificarán y se llevarán a cabo tomando todas las precauciones necesarias para evitar o, al menos, minimizar el riesgo de que el personal de la Policía y los particulares recurran a la fuerza</li> <li>d) <b>Legalidad:</b> Al hacer uso diferenciado y proporcional de la fuerza se debe estar en el marco de un objetivo legal, cumpliendo en todo momento con la Constitución, las leyes y reglamentos previamente existentes.</li> <li>e) <b>Diferenciación:</b> El personal de la Policía estará en la capacidad de diferenciar los comportamientos ciudadanos contrarios al orden público, la convivencia, la seguridad ciudadana y la Ley.</li> <li>f) <b>No estigmatización:</b> Como la abstención de realizar pronunciamientos o conductas que propicien prejuicios, discriminen, deslegitimen o descalifiquen a las personas.</li> </ul>	<p>promoviendo el diálogo y la interlocución como medios prioritarios para la intervención Policial y, previos al uso de la fuerza.</p>
<p><b>Artículo Nuevo:</b> La clasificación de las armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales en la atención a manifestaciones públicas, se desarrollará en los instrumentos y mecanismos de carácter administrativo que expida la Policía Nacional de Colombia, en plena observancia de las disposiciones establecidas sobre la materia a nivel internacional y nacional, de acuerdo con los parámetros que ha establecido la Corte Constitucional sobre el uso de armas menos letales en el marco de la manifestación pública.</p>	

20 de 25

PÚBLICO

**Dirección:** Carrera 54 N° 26 – 25 CAN, Bogotá

**Conmutador:** (57-601) 315 0111

**Línea gratuita:** 018000 913022

04 de abril de 2024

NO. RS202404044235

(ii) **Modificaciones al articulado del Proyecto de Ley 270 de 2023**

PROPUESTA DE MODIFICACIÓN AL ARTICULADO DEL PROYECTO DE LEY 270 DE 2023	JUSTIFICACIÓN
<p><b>Artículo 17. Ejercicio de verificación e interlocución de la Sociedad Civil frente a la actuación de las autoridades.</b> Las autoridades y funcionarios reconocerán, respetarán y garantizarán, el derecho de los pueblos, organizaciones y movimientos sociales y comunidades para componer distintas formas organizativas con el fin de observar, documentar y verificar el respeto de los derechos humanos en contextos de protesta social y manifestación pública, así como para interlocutar e interpelar a los funcionarios y autoridades en el ejercicio de sus funciones. Para el desarrollo de su labor, las autoridades y los funcionarios garantizarán el acceso a la información necesaria y pertinente.</p> <p><u>Parágrafo: En un término de seis meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional reglamentará lo relacionado con el tipo de información a la que podrá acceder la sociedad civil en el marco del ejercicio de verificación de que trata este artículo. Lo anterior en observancia de las disposiciones legales que regulan el acceso y transparencia de la información pública, así como aquellas que definen la reserva legal de la misma.</u></p> <p><u>En el proceso de reglamentación se deberá contar con la participación de organizaciones de la sociedad civil que han adelantado monitoreo y verificación en el ejercicio de la manifestación pública.</u></p>	<p>Es necesario aludir expresamente a la información a la que los ciudadanos podrán acceder, teniendo en cuenta las disposiciones constitucionales y legales establecidas sobre la reserva legal con la que cuenta cierta información, en virtud de las Leyes 1621 de 2013 y 1712 de 2014, entre otras.</p> <p>Por esta razón, se propone incluir un párrafo al artículo 17 del Proyecto de Ley 270 de 2023, con el fin de que el tipo de información a la que pueda acceder la sociedad civil en el ejercicio de verificación e interlocución de la sociedad civil frente a la actuación de las autoridades sea debidamente especificada a través de reglamentación expedida por el Gobierno Nacional en un término de seis meses a partir de la entrada en vigencia de la Ley.</p>
<p><b>Artículo 23. Presencia policial en contextos de Protesta social y Manifestación pública.</b> Las autoridades y funcionarios evaluarán de manera permanente la necesidad de la presencia de personal de la Policía Nacional de que trata la presente Ley. <del>En todo caso, la cantidad del personal policial no deberá superar la cantidad de personas que ejercen su derecho a la protesta social y la manifestación pública.</del></p>	<p>Se sugiere eliminar el texto <i>“En todo caso, la cantidad del personal policial no deberá superar la cantidad de personas que ejercen su derecho a la protesta social y la manifestación pública”</i>, puesto que desconoce que la planeación del servicio de Policía para eventuales intervenciones en la manifestación pública no se da únicamente por el número de personas manifestantes, sino por las eventualidades que se presenten y sobre las cuales se debe intervenir.</p>

04 de abril de 2024

NO. RS20240404044235

PROPUESTA DE MODIFICACIÓN AL ARTICULADO DEL PROYECTO DE LEY 270 DE 2023	JUSTIFICACIÓN
<p><del>Artículo 25. Autorización de uso de la fuerza. La orden de utilizar la fuerza ante la ocurrencia de daños graves, ciertos y verificables a la vida e integridad de las personas en contextos donde se ejerza el derecho a la protesta social y manifestación pública solo podrá ser proferida por la primera autoridad administrativa de la jurisdicción respectiva en desarrollo pleno del Puesto de mando Unificado, valorando los criterios de quienes conforman esta instancia.</del></p> <p>Las decisiones operacionales sobre cómo deberá utilizarse la fuerza con el fin de atender las situaciones que representen una amenaza a la vida e integridad de las personas serán adoptadas por el comandante de los operativos, en concordancia con los principios, reglas y disposiciones contenidas en la presente Ley.</p>	<p>Se sugieres eliminar esta disposición teniendo en cuenta que contraviene el artículo 166 de la Ley 1801 de 2016 que establece que, el uso de la fuerza es facultad de los funcionarios de Policía como último recurso físico para proteger la vida e integridad física de las personas incluida la de ellos mismos, <u>sin mandamiento previo y escrito</u>, para prevenir, impedir o superar la amenaza o perturbación de la convivencia y la seguridad pública.</p> <p>Asimismo, desconoce el desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional al respecto (SU 190-21), que ha establecido que el uso de la fuerza deberá estar precedido de una orden del comandante del dispositivo policial, <u>excepto en aquellos casos de inminente infracción penal o policiva donde el policial debe actuar con base en el mandato constitucional, legal o reglamentario.</u></p> <p>Lo anterior porque condicionar el uso de la fuerza a una autoridad administrativa, pone en riesgo la vida de los uniformados ante ataques y amenazas inminentes.</p>
<p><del>Artículo 29. Uso adecuado de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales por parte de la Policía Nacional. (...) Parágrafo 1. Se prohíbe el uso de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales que pongan en riesgo la vida e integridad de las personas y del ambiente. Asimismo, se creará un comité técnico para reglamentar la definición de armas detalladamente permitidas en el contexto de la protesta social y la manifestación pública. Este comité tendrá participación multidisciplinar de expertos sobre armas no letales, y participación de las organizaciones de la sociedad civil, y establecerá un concepto técnico previo obligatorio a la reglamentación que realice el Gobierno Nacional sobre la materia. Parágrafo 2. Se entenderá como usos prohibidos, entre</del></p>	<p>Se recomienda eliminar los párrafos del artículo 29 sobre “prohibición de uso de armas menos letales”, lo anterior porque, de acuerdo con la jurisprudencia nacional y los estándares internacionales, en lo que se debe avanzar es en la regulación y el uso adecuado de estos dispositivos en contextos de protesta, estableciendo los límites necesarios para que su uso no resulte contraproducente y/o excesivo.</p> <p>Al restringir el uso de armas menos letales se deja sin los mecanismos de acción adecuados y proporcionales a los uniformados, lo que podría degenerar en el uso de elementos que pueden resultar más lesivos.</p> <p>En cuanto al uso de municiones acústicas, lumínicas y químicas también puede interpretarse que quedarían restringidas, lo cual iría en contravía de las disposiciones que sobre esta materia se han regulado en el ámbito internacional, puesto que el uso de estos</p>

04 de abril de 2024

NO. RS202404044235

PROPUESTA DE MODIFICACIÓN AL ARTICULADO DEL PROYECTO DE LEY 270 DE 2023	JUSTIFICACIÓN
<p>otros:</p> <p>g) <del>Disparar directamente a la cabeza, cara, cuello, genitales y glúteos de la persona con cualquier arma o munición menos letal, así como el uso cinético de municiones lumínicas, acústicas y químicas</del></p> <p>h) (...) </p> <p>i) <del>Usar armas, municiones, elementos o dispositivos que tienen un efecto indiscriminado en contextos donde se ejerza el derecho a la protesta social y la manifestación pública</del></p> <p>j) <del>Usar armas, municiones, elementos o dispositivos menos letales con agentes químicos en lugares cerrados o sin ventilación adecuada</del></p> <p>k) <del>Usar armas, municiones, elementos o dispositivos menos letales en lugares donde no se cuente con una salida de emergencia o con rutas de evacuación</del></p> <p>l) <del>Usar elementos de grabación como drones o bodycams por fuera del protocolo para el procedimiento policial para perfilar, perseguir y hostigar a quienes ejercen su derecho a la protesta social y la manifestación pública.</del></p>	<p>elementos está permitido por las Naciones Unidas.</p> <p>Por otro lado, en lo que refiere a la conformación de un Comité Técnico con participación de la sociedad civil para la definición de las armas permitidas, es importante tener en cuenta que al tratarse de armas, municiones y elementos, estos deben seguir los estándares internacionales de DDHH y las normas legales, pero al ser compras publicas asociadas a la seguridad y defensa del país, no pueden estar sometidas a procesos amplios de participación de personas que no ostentan el grado de funcionarios públicos.</p>

(iii) Observaciones sobre algunos artículos del Proyecto de Ley 275 de 2023

ARTÍCULOS PROYECTOS DE LEY 275 DE 2023	OBSERVACIONES
<p><b>Artículo 2. Principios.</b> Los principios señalados mediante la presente Ley guían todo el proceso de garantía y regulación de la manifestación, movilización y reunión social y pacífica en el territorio nacional y sirven de marco interpretativo de las normas establecidas y existentes sobre la materia.</p> <p>a) <b>Universalidad:</b> La manifestación, movilización y reunión es derecho fundamental que se define en la presente ley y en lo no dispuesto en ella, en las normas internacionales que regulan la materia. Se aplica para todos los habitantes y autoridades en el territorio</p>	<p>Se sugiere tener en cuenta lo establecido en el Decreto 003 de 2021 expedido conforme a lo ordenado en la Sentencia de Tutela STC7641-2020 del 22/09/2020, de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, radicado 11001-22-03-000-2019-02527-02, magistrado ponente Luis Armando Tolosa Villabona, en la que se dispuso, entre otras cosas, que esta actividad debía realizarse con la participación directa de las ciudadanía, órganos de control, mandatarios regionales y locales, además de contar con un protocolo de acciones preventivas concomitantes y posteriores que se denominó “ESTATUTO DE REACCIÓN, USO Y VERIFICACIÓN DE LA FUERZA LEGÍTIMA DEL ESTADO, Y PROTECCIÓN AL</p>

23 de 25

PÚBLICO

Dirección: Carrera 54 N° 26 – 25 CAN, Bogotá

Conmutador: (57-601) 315 0111

Línea gratuita: 018000 913022

04 de abril de 2024

NO. RS20240404044235

<p>nacional.</p> <p>b) Legalidad: El ejercicio de la manifestación, movilización y reunión social y pacífica se hará de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Política de Colombia y en la presente Ley. Para que la manifestación social sea legal deberá ser pacífica sin afectar la vida, honra y bienes de los colombianos.</p> <p>(...)</p>	<p>DERECHO A LA PROTESTA PACÍFICA CIUDADANA". En este sentido, los principios construidos con este decreto, pueden ser objeto de orientación para la construcción y trámite de este proyecto de ley estatutaria, ya que cuenta con el aval y construcción colectiva de la ciudadanía, entes de control, mandatarios regionales y locales, así como de la Corte Suprema de Justicia.</p>
<p><b>Artículo 4. Definición y alcance del derecho a la manifestación social y pacífica.</b> La manifestación social y pacífica es un derecho fundamental directamente relacionado con el derecho a la libre expresión y en consideración al derecho de reunión, así como una garantía democrática, estructurado de conformidad con los postulados que hacen parte del bloque de constitucionalidad.</p> <p>Su ejercicio implica el ejercicio efectivo de la seguridad física y personal, el orden público y el respeto por los derechos de los demás habitantes del territorio nacional, así como de los derechos y garantías de las instituciones y entidades públicas y de su patrimonio. El derecho fundamental, bien común y servicio público de la educación y su prestación ininterrumpida, primará sobre el ejercicio de toda manifestación social, movilización y reunión social y pacífica.</p>	<p>En atención a lo dispuesto en este articulado, se recomienda atender las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificado por Colombia y la observación general 37 emitida por el comité de Derechos Humanos de la ONU.</p> <p>Entendiendo lo anterior, y siguiendo con la naturaleza de lo señalado mediante la sentencia C-223-17 en la cual se desarrolla la experiencia interamericana comparada, podría afirmarse que, a partir de los criterios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad, se entiende que el derecho de reunión y manifestación pública en principio cuenta con tres ejes de limitación:</p> <p>a) un eje concerniente a la fase preliminar del derecho de reunión y manifestación pública; b) con la ejecución de dicho derecho fundamental; y, c) orientado hacia los derechos de los demás.</p>

## 7. Conclusiones

Atendiendo a expuesto en este documento, se considera que la iniciativa en estudio responde a la necesidad de una Ley de tipo estatutario que desarrolle el carácter fundamental del derecho a la Manifestación Pública acogiéndose a la reserva de Ley que dispuso el Constituyente y la Corte Constitucional para las libertades y derechos fundamentales. Sin embargo, por parte de este Ministerio se recomienda acoger las propuestas de modificación al articulado que se discuta en el Congreso de la República, atendiendo a las observaciones realizadas.

A su vez, se destaca lo relacionado con la promoción de la cultura de convivencia y la garantía de

24 de 25

PÚBLICO

Dirección: Carrera 54 N° 26 – 25 CAN, Bogotá

Conmutador: (57-601) 315 0111

Línea gratuita: 018000 913022

04 de abril de 2024

NO. RS20240404044235

derechos, el reconocimiento y la búsqueda de no repetición ante la vulneración sistemática de derechos humanos en contextos de protesta por parte de agentes del Estado, en desarrollo del segundo punto del Acuerdo Final de Paz del que hace parte esta materia. Como es de esperarse, esto contribuiría a mejorar la relación entre la ciudadanía y la Fuerza Pública y afinar los lazos de confianza. Asimismo, la iniciativa no se aparta de la conexidad con otros derechos fundamentales, principalmente con la libertad de expresión, la participación política y el reconocimiento de que los derechos fundamentales son universales, indivisibles, interrelacionados e interdependiente.

Por tratarse de un tema que reviste importancia para el sector, el Ministerio de Defensa continuará haciendo seguimiento al trámite legislativo de dicha iniciativa, en especial, en lo que trata de la conciliación de los dos proyectos de ley acumulados, puesto que se considera son complementarios en sus términos para poder contar con una propuesta integral que regule el derecho a la Manifestación Pública.

Cordialmente,



**ALEXANDRA PAOLA GONZÁLEZ ZAPATA**  
Secretaria de Gabinete Ministerio de Defensa Nacional

Revisó: Andrea Lopera Lombana – Coordinadora Grupo Asuntos Legislativos  
Elaboró: Alexandra Lozano Moyano – Grupo Asuntos Legislativos

25 de 25

PÚBLICO

**Dirección:** Carrera 54 N° 26 – 25 CAN, Bogotá  
**Conmutador:** (57-601) 315 0111  
**Línea gratuita:** 018000 913022