

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA No. \_\_\_\_\_ DE 2020 SENADO

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

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

CAPÍTULO I.

**Objeto, Principios, y Derechos.**

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

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

- a) **Universalidad:** La manifestación, movilización y reunión es derecho fundamental que se define en la presente ley y en lo no dispuesto en ella, en las normas internacionales que regulan la materia. Se aplica para todos los habitantes y autoridades en el territorio nacional.
- b) **Legalidad:** El ejercicio de la manifestación, movilización y reunión social y pacífica se hará de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Política de Colombia y en la presente Ley. Para que la manifestación social sea legal deberá ser pacífica sin afectar vida, honra y bienes de los colombianos.
- c) **Necesidad:** La intervención del Estado resulta necesaria cuando se extralimita el ejercicio de la manifestación, movilización y reunión social y pacífica, cuando se afecten los derechos y bienes de personas que no intervienen en la respectiva manifestación, movilización y reunión.
- d) **Proporcionalidad:** La intervención y el uso de la fuerza por parte del Estado no puede ser excesivo frente al control que ejerce para salvaguardar a la ciudadanía y a los bienes del Estado y/o de los particulares. Así mismo, las manifestaciones, movilizaciones y reuniones sociales y/o pacíficas atenderán a un fin social pero no podrán justificar daños a terceros o bienes de cualquier naturaleza.
- e) **Dignidad humana:** La manifestación, movilización y reunión social y pacífica no constituirá ningún mecanismo o argumento de represión social o de justificación por parte de los organizadores, patrocinadores, participantes, intervinientes, servidores públicos y habitantes en general, para la afectación de los derechos fundamentales de cualquier persona que

- participe pacíficamente de la manifestación, garantizando siempre su integridad física y seguridad, así como la propiedad privada.
- f) **Prevalencia del interés general:** en el ejercicio de la manifestación, movilización o reunión social y pacífica se garantizará la protección de la infraestructura crítica, de los bienes públicos y privados y todos aquellos que se encuentran en desarrollo del bienestar común.
  - g) **Seguridad:** El límite frente a los actos de violencia y vandalismo en el ejercicio de la manifestación social se justifica en la seguridad pública y el bienestar común. Además, se garantizará la protección y reparación de las personas que se vieran afectados física y patrimonialmente por los actos reprochables de aquellos que no ejercen el derecho a la manifestación social de manera pacífica y con respeto a la comunidad.
  - h) **Reunión Pacífica:** La reunión pacífica es el eje fundamental de la manifestación social y del desarrollo de derecho a la libertad de expresión y reunión por lo cual su finalidad no puede ser desproporcionada o tergiversada justificando actos de violencia frente a la comunidad, el Estado y sus patrimonios.
  - i) **Bilateralidad:** De toda manifestación social y pacífica surgen obligaciones legales para los promotores, patrocinadores y participantes o intervinientes; los no participantes y los servidores públicos, así:
    - a. Los promotores, patrocinadores y participantes o intervinientes: Se responsabilizarán por la no afectación de la vida, honra y bienes de quienes no participan de la manifestación social y pacífica, así como de los servidores públicos de conformidad con lo estipulado en el reglamento.
    - b. Los no participantes: Permitir la manifestación social pacífica y legítima, libre y espontánea, sin interferirla, estigmatizarla o enfrentarla.
    - c. Los servidores públicos: Permitir la manifestación social pacífica y legítima, libre y espontánea, sin interferirla, estigmatizarla o enfrentarla. Únicamente cuando surjan brotes de violencia o, afectación del orden público, deberán acudir al uso legítimo, monopólico y armónico de la fuerza.
  - j) **Asimetría regional:** Para todos los efectos, el reglamento deberá diferenciar y regular de manera diferente la manifestación social y pacífica en las zonas rurales y las urbanas.

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

En desarrollo del artículo 37 de la Constitución Política Nacional se establece que todo sector del pueblo tiene derecho a reunirse para manifestarse pública y pacíficamente. Además, se encuentra

en armonía con los postulados del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos sobre los límites que pueden imponerse a través del mandato de la Ley para proteger la seguridad y el orden.

**Artículo 4º. Definición y alcance del derecho a la manifestación social y pacífica.** La manifestación social y pacífica es un derecho fundamental directamente relacionado con el derecho a la libre expresión y en consideración al derecho de reunión, así como una garantía democrática, estructurado de conformidad con los postulados que hacen parte del bloque de constitucionalidad.

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

**Artículo 5º. Derechos de los participantes en las manifestaciones o movilizaciones.** Los promotores, intervinientes y patrocinadores de las manifestaciones o movilizaciones sociales y pacíficas son:

1. Toda persona tiene derecho a participar en forma libre y segura en las manifestaciones o movilizaciones sociales pacíficas.
2. Toda persona tiene derecho al desarrollo de actividades artísticas y culturales como forma de expresión en las manifestación y movilizaciones pacíficas sin ser limitados por las autoridades para ello.
3. Toda persona tiene derecho a que se respeten y se garanticen las condiciones necesarias para el ejercicio de sus derechos a la manifestación o movilización pública y pacífica en ejercicio de sus derechos políticos, libertad de expresión y reunión pacífica.
4. Toda persona tiene derecho a reunirse para manifestar o movilizarse pacíficamente sin la interrupción de la fuerza pública para bloquear o dispersar la reunión, sin la existencia de situaciones que pongan en peligro los derechos propios y los de los demás, la seguridad y el orden público.
5. Toda persona que sea detenida o requerida por alguna autoridad pública en los eventos de bloqueo o dispersión de las manifestaciones o movilizaciones por la presencia de actos violentos que pongan en peligro los derechos de las personas, la seguridad y el orden público tiene derecho a conocer los motivos por los cuales es retenido y a la lectura de sus derechos en caso de ser detenido.
6. Toda persona tiene derecho a la asistencia técnica inmediata ocurrida su detención en los eventos de bloqueo o dispersión, por parte de las autoridades en las manifestaciones o movilizaciones por la presencia de actos violentos, en búsqueda de garantizar sus derechos a la legítima defensa y el debido proceso como derecho fundamental.

## CAPÍTULO II.

### Garantías, obligaciones y prohibiciones

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

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

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

#### Durante la gestación:

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

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

#### Durante el desarrollo:

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

- a) Garantizar las condiciones para el ejercicio del derecho de reunión y manifestación social en condiciones pacíficas y de seguridad tanto para los manifestantes como para los habitantes en general.
- b) Tomar las medidas adecuadas, proporcionales y necesarias para proteger la infraestructura crítica de la cual depende la provisión de bienes y servicios públicos, especialmente de aquellos calificados como servicios públicos esenciales.

- c) Para controlar de manera proporcional los actos de violencia o de vandalismo que puedan presentarse en el ejercicio de la manifestación social y pacífica en las zonas urbanas, el ESMAD, la Policía Nacional y el Ejército Nacional deberán emplear equipamiento y armamento no letal que permitan el control de los actos violentos sin afectar la integridad física de ningún interviniente. Se prohíbe el equipamiento o manejo por parte de la fuerza pública de armas de fuego para intervenir en las manifestaciones o movilizaciones sociales.
- d) Acudir a los lugares de desarrollo de la manifestación social o concentración con, por lo menos, lo siguiente:
  - (i) Una (1) ambulancia por cada trescientos (300) miembros de la fuerza pública que deban intervenir para recuperar el orden público.
  - (ii) Un (1) equipo de bomberos contra incendio por cada quinientos (500) miembros de la fuerza pública que deban intervenir para recuperar el orden público.
- e) Prohibir la presencia de encapuchados o personas que no permitan su identificación dentro de las manifestaciones y movilizaciones sociales.
- f) Hacer efectivas las sanciones económicas y pedagógicas que se señalan en la presente ley.
- g) Emplear cámaras o cualquier mecanismo de vigilancia en el espacio público y privado para la plena identificación de quienes desarrollen actos de violencia o vandalismo en el ejercicio de la manifestación o movilización social con el ánimo de evitar la ocurrencia de estos y sancionar los actos de violencia o vandalismo ocurridos en las manifestaciones sociales que atenten contra la vida, honra de las personas y los bienes públicos y privados
- h) Prestar atención médica inmediata en el lugar de los hechos a todas las personas que resulten afectadas físicamente ya sea por el desarrollo de actos violentos durante la manifestación o movilización social, así como en la distorsión o bloqueo de las manifestaciones por la presencia de actos de violencia que pongan en peligro la vida, la seguridad y el orden público.
- i) Cuando la jurisdicción territorial así lo permita, dirigir a los manifestantes violentos y a los saboteadores de la manifestación social a lugares especializados de reclusión para iniciar la imposición de medidas pedagógicas e indemnizatorias y evitar su judicialización, con excepción de los delitos contemplados en la ley.

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

- a) Desarrollar la manifestación social y pacífica sin incurrir en actos de violencia o de vandalismo frente al patrimonio público, la fuerza pública, terceros y/o su patrimonio.
- b) Promover e implementar entre todos los intervinientes y participantes previo a la realización de encuentros o cualquier tipo manifestación social y pacífica, la pedagogía de la marcha pacífica, sin actos de vandalismo y violencia.

- c) Adelantar por los medios que indique el reglamento, actos para garantizar la protección del patrimonio público y privado en todas sus formas, en coordinación con las autoridades competentes.
- d) Abstenerse de promover o fomentar la afectación, el sabotaje, daño o destrucción de elementos considerados como infraestructura crítica para la provisión y prestación de bienes y servicios públicos, especialmente aquellos considerados como de servicios públicos esenciales.

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

- a) La convocatoria o el desarrollo de cualquier manifestación o movilización que persiga como fin último la propaganda a la guerra, la apología al odio, la violencia y el delito; la pornografía infantil y la instigación pública y directa a cometer delitos.
- b) La presencia de encapuchados o de personas que empleen cualquier mecanismo que impida su identificación en el desarrollo de la manifestación o en los comunicados que sirvan como medio de invitación a participar en movilizaciones o manifestaciones colectivas.
- c) El porte o uso de cualquier elemento que pueda ser empleado para atentar en contra de la integridad física de los miembros de la fuerza pública, terceros y el patrimonio público y/o privado. Su uso implicará la imposición de sanciones señaladas en la presente Ley.
- d) Se prohíbe el desarrollo de movilizaciones o manifestaciones pacíficas en una distancia menor de 500 metros a hospitales, centros de salud, puertos marítimos y fluviales, aeropuertos, terminales de transporte público y bienes considerados patrimonio cultural.
- e) Toda manifestación o movilización que tenga como propósito o como efecto la interrupción al acceso de trabajadores y usuarios a sus residencias o lugares de trabajo.
- f) El empleo de cualquier mecanismo para marcar, sobreponer, escribir, destruir, obstruir los bienes de carácter público y privado en ejercicio de la manifestación social en lugares no autorizados por el reglamento para el efecto.
- g) La obstrucción de la vía pública de manera prolongada, por un término superior a 10 horas o, el empleo de actos violentos para tal fin.

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

### CAPÍTULO III.

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

**Artículo 11º. Creación del Fondo para la Democracia o FONDEMOCRACIA.** Créase el Fondo para la Democracia o FONDEMOCRACIA, a través de un patrimonio autónomo administrado por una sociedad fiduciaria, con patrimonio autónomo y sin estructura administrativa propia, con domicilio en la ciudad de Bogotá, y adscrito y de responsabilidad del Ministerio del interior.

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

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

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

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

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

**Artículo 14º. Plazo máximo para la materialización del pago indemnizatorio.** El reglamento adoptará un procedimiento expedito que no podrá superar el término de 20 días calendario transcurridos entre el día en que se formula la petición de indemnización administrativa por los daños o perjuicios causados y el pago efectivo de la indemnización.

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

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

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

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

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

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

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

#### CAPÍTULO IV.

##### Medidas Correctivas y Anticipatorias

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

1. **Económicas:** Multas desde 5 hasta 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento del pago y cuyo destino es el Fondo para la Democracia o FONDEMOCRACIA.
2. **Pedagógicas:**
  - a. Prestar servicio social para beneficio de la comunidad.

- b. Ofrecer disculpas en forma pública por los efectos de sus actos violentos durante las manifestaciones o movilizaciones sociales.
- c. Participar en campañas educativas sobre el desarrollo de la manifestación Social y Pacífica, promoviendo el respeto y el conocimiento de los límites frente a los derechos de la comunidad en general. Además, incorporará la pedagogía propia y para terceros sobre la conservación de los bienes públicos y privados.
- d. Participar activamente en los mecanismos de resarcimiento de las personas afectadas con su conducta y en la reparación de los bienes públicos y privados afectados durante el ejercicio de la manifestación social.
- e. Desarrollar actividades de limpieza de las calles y los bienes públicos afectados durante las movilizaciones o manifestaciones.

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

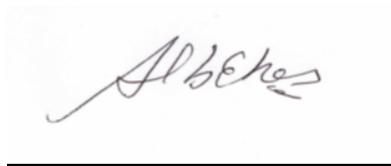
**Parágrafo:** El reglamento desarrollará la materia indicada en el presente artículo relacionada con la aplicación de las medidas correctivas por los actos violentos o de vandalismo ocurridos en el desarrollo de la manifestación o movilización social en pleno respeto de los derechos fundamentales como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

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

Presentado por:



JUAN DIEGO GOMEZ JIMENEZ  
Honorable Senador de la Republica



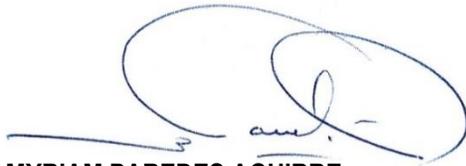
NICOLAS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARAN  
Honorable Representante a la Cámara



CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJUREL  
Honorable Representante a la Cámara



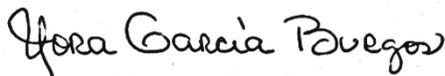
EFRAÍN JOSÉ CEREDA SARABIA  
Honorable Senador de la Republica



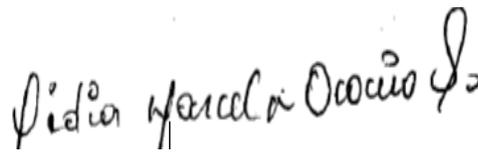
**MYRIAM PAREDES AGUIRRE**  
Honorable Senadora de la Republica



**JUAN CARLOS GARCÍA GÓMEZ**  
Honorable Senador de la Republica



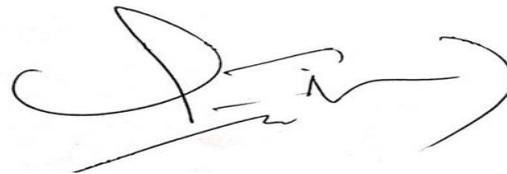
**NORA MARIA GARCIA BURGOS**  
Honorable Senadora de la Republica



**NIDIA MARCELA OSORIO**  
Honorable Representante de Cámara



**EDUARDO ENRIQUEZ MAYA**  
Honorable Senador de la Republica



**LAUREANO AUGUSTO ACUÑA DÍAZ**  
Honorable Senador de la Republica



**MIGUEL ÁNGEL BARRETO CASTILLO**  
Honorable Senador de la Republica

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA No. \_\_\_\_ DE 2019 SENADO

**“Por el cual se regula el artículo 37 de la constitución política y se dictan otras disposiciones”.**

### Introducción

Colombia tiene una deuda grande con el constituyente de 1991 en materia de regulación de la manifestación pacífica y legítima de los ciudadanos.

En efecto, el artículo 37 de nuestra carta mayor estableció, por una parte, la manifestación social pacífica y legítima como derecho fundamental y, por qué no decirlo nosotros, como la “sabia sagrada del robusto árbol llamado democracia”.

Por el otro, -y esa es de las demandas más aquejadas por parte de una nación del siglo XXI que no se halla, que no se encuentra así misma en la disputa histórica y filosófica entre democracia representativa y democracia participativa-, está la orden expresa para que el legislador regule la materia toda vez que al decir del constituyente “*sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho*”.

Si la deuda con el constituyente no es lo suficientemente penosa después de más de 25 años de existencia de nuestra carta política, tendremos que indicar que los efectos de la ausencia de regulación de tan importante materia deberían conmover cualquier conciencia humana en torno a la imperiosa necesidad de establecer los límites de la manifestación pacífica a efectos de protegerla y de custodiarla como sagrado derecho democrático.

De manera tal que ese, y no otro, es el espíritu que acompaña este proyecto de ley que presenta en hora buena el Partido Conservador Colombiano: “*custodiar celosamente el sagrado derecho a la manifestación social pacífica y legítima de que trata el artículo 37 de la Constitución Política a través de una completa regulación legislativa*”

### Aspectos más relevantes de la regulación

1. Tensión entre la democracia participativa y la representativa.

En los tiempos que corren, pocas voces políticas de nuestra sociedad contemplan de manera adecuada la inevitable tensión existente entre estas dos modalidades de democracia. No son, ciertamente, las únicas, pero quizás sí, por estos días, la clasificación más apremiante y demandante de atención.

Colombia debe entender que el constituyente de 1991 incluyó de manera especial y con todas sus fuerzas el concepto de democracia participativa como elemento axial de nuestra ingeniería constitucional. De allí se desprende el gran abanico de mecanismos de participación ciudadana y, por qué no advertirlo, el derecho fundamental a la manifestación social pacífica.

Empero, este derecho ni es absoluto, ni puede ni tiene como propósito desplazar o sustituir a la democracia representativa ni a las virtudes republicanas como lo son, por ejemplo, su institucionalidad pública, entre otras cuestiones, porque la composición pluralista, heterogénea, incluyente, genuina y heterodoxa de la manifestación la hace prácticamente inexplicable y difícil de identificar con claridad a efectos de desprender de allí mandato popular alguno.

De suerte que ambas modalidades democráticas tienen plena vigencia en nuestro ordenamiento jurídico y deben armonizarse a través de las regulaciones legislativas adecuadas donde puedan desarrollarse las competencias y facultades de todos los servidores públicos con las intenciones de los grupos de manifestantes que sin mediar interlocutores o representantes deciden elevar propia y autónoma voz ante la opinión pública.

## 2. Regulación para la custodia del derecho fundamental a la manifestación social pacífica.

No podemos desconocer, ni por un instante, que la manifestación social y pacífica, como cualquier derecho fundamental, cuenta con enemigos; unos externos y otros internos. Como sea, nadie puede tampoco desconocer que son los brotes de violencia de un grupúsculo de inescrupulosos, desadaptados y criminales habitantes quienes, con sus delincuenciales actuaciones echan a perder lo que con tanto esfuerzo y con patriótico sentido de superación comunitaria, tratan de alcanzar los organizadores y líderes de las manifestaciones pacíficas (cuando los hay).

En ese orden de ideas, tenemos que sincerarnos como sociedad, como comunidad política y reconocer que para conseguir una adecuada protección a tan fundamental derecho democrático urge la necesidad de regularlo, precisamente para evitar injustas y peligrosas estigmatizaciones como, por ejemplo, que el Estado es un cuerpo criminal puesto al servicio de unas clases oligárquicas, rentísticas, patriarcales y parasitarias lo que lo hace (al Estado) ilegítimo o, por su parte, que los líderes sociales convocantes y sus áulicos comunitarios son unos vagos, desadaptados e irremediables personajes violentos sin oficio distinto al de corromper a las masas para destrozar sistemática y delincencialmente el orden público y, de esa manera, cargarse el promisorio destino nacional.

Esas visiones son tan erradas como anacrónicas y dolosamente mentirosas. El congreso de la República tiene entonces en sus manos la impostergable tarea de regular el derecho para evitar que esos brotes violentos y de intolerancia se eviten, mitiguen, o controlen.

### 3. Ponderación de derechos constitucionales de igual jerarquía normativa.

La nación colombiana atraviesa por aciagos momentos de nuestra historia. Una vez cumplidos los 200 años de nuestra historia como república soberana e independiente su nación se encuentra irremediablemente dividida allende a la polarización política que le es connatural al sistema democrático.

Las causas de la división lo juzgarán la historia y sus intérpretes, pero no cabe duda de que después de 200 años de vida soberana nos encontramos ante un panorama hartamente desolador: la nación se desune por falta de un propósito común compartido.

Quizás sea en torno a las manifestaciones públicas en donde más fácil y rápidamente se patentan susodicha división. Por eso su lectura nunca es fácil y sus efectos casi siempre son problemáticos.

La situación política y social, así vista, es suficientemente preocupante pero cuando se traslada al plano de la colisión de derechos entre quienes promueven, patrocinan y participan de la manifestación social (con o sin brotes de violencia) y quienes libre, consciente y democráticamente optan por NO hacerlo, la inseguridad social se torna insostenible y, en la práctica, la convivencia pacífica que ordena nuestra constitución se vuelve inviable.

La colisión de derechos, todos ellos fundamentales y de igual jerarquía constitucional, ameritan intervención profusa del legislador quien, a pesar de los varios llamados de atención de nuestro máximo tribunal constitucional al respecto, de manera inexplicable ha quedado pequeño frente a semejantes circunstancias.

Es la regulación legislativa la llamada a evitar, mitigar o, cuando corresponda, administrar la colisión de derechos fundamentales siempre bajo la óptica mandatoria de nuestra constitución donde debe primar el interés general vs. El interés particular.

### 4. Visión Post moderna de la manifestación social pacífica y legítima.

Para evitar abusos de parte y parte, vale decir, de algunos agentes del orden y de quienes aún en pleno siglo XXI justifican la violencia y la intimidación comunitaria como mecanismo legítimo para alcanzar sus intereses y peticiones, es menester ubicarse en el tiempo que nos cobija, con sus pasiones, sus leyes sociales, sus hábitos, sus herencias, sus sentimientos, sus anhelos y sus preocupaciones y tradiciones, para regular asertivamente la manifestación social pacífica y legítima.

Por tanto, este proyecto de ley estatutaria que presenta el Partido Conservador Colombiano acude a su doctrina humanista en donde la persona digna constituye el centro gravitacional de la cosmogonía, de la cosmovisión y, por lo mismo, de la actuación de las fuerzas del Estado.

En consecuencia, este proyecto NO está regido por ánimo de desarrollar el derecho penal o de política criminal; no apuntala a modificar el Código Penal, disciplinario o ninguno otro estatuto de similar naturaleza.

Los mecanismos coercitivos acá planteados tienen como propósito evitar que las disposiciones caigan en letra muerta o se conviertan en un hazme reír comunitario. Con todo, lo más importante, son las medidas concebidas desde la pedagogía antes que desde la represión.

El congreso debe regular la manifestación social para protegerla y enaltecerla que no para censurarla o estigmatizarla. Para eso bien conviene acudir siempre a medidas correctivas o pedagógicas, así como a las indemnizatorias antes que a las represivas o sancionatorias que busquen la judicialización.

#### 5. Desarrollo de garantías constitucionales.

Sabido es que una manifestación social entraña y compromete una cantidad de derechos fundamentales, incluso, como hemos advertido, en no pocas ocasiones los enfrenta de manera violenta y antipática a los valores democráticos.

Urge entonces una regulación legislativa que desarrolle, vía ley estatutaria, las más caras garantías constitucionales tales como la de evitar confiscaciones de cámaras, teléfonos celulares, grabadoras o cualquier otro artefacto que sin presentar peligro para el orden público puedan llegar a ser objeto de inaceptables y eventuales abusos de poder por parte de servidores públicos.

De igual manera, se ordenarán la revisión periódica de los protocolos y desarrollos normativos que se estructuran para la manifestación social pacífica; se impondrán el uso adecuado de armamento especializado para hacer frente a la manifestación social y, se ordenará la participación de organismos que como la defensoría del pueblo deban acudir a la revisión minuciosa del cumplimiento de tales protocolos.

#### 6. Necesidad de diferenciar la manifestación social y pacífica en el ámbito rural y urbano.

Según informan las estadísticas oficiales, hoy en día el 76% de la población vive en complejos urbanos mientras que el 24% restante se asienta en territorio catalogado como rural.

Por su parte, fácil resulta entender que las grandes extensiones rurales superan con creces las limitadas jurisdicciones urbanas, con lo cual y por muchas razones de naturaleza sociológica, cultural, histórica y filosófica, las manifestaciones sociales, pacíficas y legítimas de unas zonas deben contar con un tratamiento asimétrico, dentro del marco del Estado de Derecho.

## Fundamentos Jurídicos

1. La Constitución Nacional reconoce expresamente en su artículo 37 que “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”. Este derecho fundamental debe interpretarse, tanto por las autoridades como por todos los ciudadanos, en el marco del sistema de derechos, libertades y garantías del ordenamiento constitucional colombiano.
2. De ese marco forman parte también las siguientes disposiciones constitucionales:
  - a. Artículo 2, que señala los fines esenciales del Estado y las autoridades, las cuales 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”.
  - b. Artículos 20 (libertad de expresión) y 24 (libertad de circulación).
  - c. Artículo 95, relativo a los deberes de la persona y el ciudadano.
3. Así mismo, y en virtud del bloque de constitucionalidad, de conformidad con el artículo 93 de la Constitución Política, el ejercicio del derecho a la reunión y manifestación pacífica debe interpretarse, regularse y ejercerse a la luz de otros instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, entre los cuales cabe destacar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 19, 20 y 21) y la Convención Americana de los Derechos Humanos (artículo 13).
4. La convivencia democrática y pacífica supone no sólo el reconocimiento de derechos y libertades, y de las garantías para hacer posible y efectivo su ejercicio y disfrute, sino de reglas claras relativas a la responsabilidad de las autoridades y los ciudadanos, sobre la base —también reconocida en el ordenamiento constitucional colombiano— de la primacía de los derechos inalienables de la persona y la prevalencia del interés general.
5. En ese orden de ideas, resulta de necesidad pública y conveniencia ciudadana que el Congreso de la República, en ejercicio de sus competencias, y en particular de las que le confiere el artículo 152, expida una ley estatutaria que regule el derecho reunión y manifestación pública y pacífica. Así lo ha señalado explícitamente la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia, entre ellas su sentencia C-223 de 2017

(sobre el Código Nacional de Policía y Convivencia, Ley 1801 de 2016), en la cual, además, difirió los efectos de su decisión por “un término no mayor al agotamiento de las siguientes dos legislaturas, es decir, hasta antes del 20 de junio de 2019”, para que el Congreso de la República expidiera, precisamente, la Ley Estatutaria que propone este Proyecto de Ley. Resulta evidente que el Congreso de la República se encuentra en mora de cumplir con este deber, y por lo tanto está incurso en una omisión legislativa que es imperativo corregir.

6. La regulación del derecho a la manifestación pacífica, por vía de ley, es usual en los contextos democráticos y comunes en el ámbito regional. Recientemente, y ante la necesidad evidente de armonizar ese derecho con el derecho de todos los ciudadanos a la convivencia pacífica y a la seguridad, en varios Estados latinoamericanos se ha anunciado la intención de adoptar disposiciones que apuntan en la misma dirección del presente Proyecto de Ley Estatutaria.
7. El presente Proyecto de Ley busca llenar el vacío legislativo existente en Colombia sobre esta materia, sentando los principios y reglas básicas para el ejercicio del derecho fundamental a la manifestación pacífica, con fundamento en las normas superiores del ordenamiento constitucional colombiano, teniendo en cuenta el régimen tanto universal como interamericano de derechos humanos, y atendiendo los desarrollos de la jurisprudencia constitucional colombiana, en particular las sentencias C-542/93; C-024/94; C-088/94; C-742/12; C-223/17; C-281/17; y C-009/18.

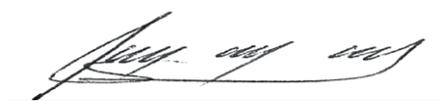
### **Estructura del Proyecto de Ley**

1. Este Proyecto de Ley Estatutaria está conformado por cuatro capítulos, el primero de los cuales define su objeto, establece los principios rectores del ejercicio y garantía del derecho fundamental a la manifestación pacífica, y señala sus componentes esenciales. Sus disposiciones se complementan con las contenidas en el capítulo inmediatamente siguiente, en el cual se establecen derechos, deberes y obligaciones específicos, garantías y prohibiciones que conciernen a quienes intervienen en dicho ejercicio: en primer lugar, los propios ciudadanos manifestantes y las autoridades públicas, pero también los medios de comunicación.
2. Estos capítulos ofrecen una normativa que equilibra el ejercicio de la libertad con el mantenimiento del orden público, con garantías suficientes para toda la ciudadanía (intervinientes y no intervinientes en la manifestación pacífica) y orientaciones directas a las autoridades del Estado. Por otro lado, estos capítulos recogen y desarrollan las previsiones de la Corte Constitucional, en el sentido que

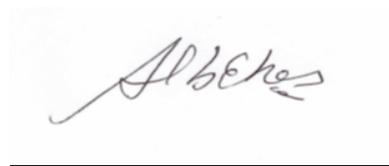
“Los derechos a la reunión y a la manifestación pública y pacífica son derechos de libertad, fundamentales y autónomos y están interrelacionados con los derechos a la libertad de expresión, de asociación y participación al ser medios para ejercer los anteriores. Inclusive, se ha determinado que el ejercicio de estos derechos es una manifestación del derecho a la libertad de expresión. Así mismo, sólo es posible su limitación mediante ley y la protección a la comunicación colectiva, estática o dinámica, de ideas, opiniones o de la protesta está supeditada a que se haga de forma pacífica, lo cual excluye las manifestaciones violentas, y a que tenga objetivos lícitos” (Sentencia C-009/18).

3. En armonía con un enfoque integral, y de manera innovadora, el capítulo III establece un Fondo Nacional para la Garantía de los Derechos en Ejercicio de la Manifestación Social, cuyo objeto será asegurar la disponibilidad de recursos para indemnizar a los afectados por los daños físicos causados al patrimonio público y privado durante el desarrollo de la manifestación social en el territorio nacional.
4. Por último, el capítulo IV señala distintas medidas correctivas y anticipatorias, lógica y ontológicamente ordenadas, en función del carácter pacífico que debe tener el ejercicio del derecho fundamental de manifestación, y orientadas a anticipar la vulneración de derechos de terceros como consecuencia del desbordamiento violento de conductas en desarrollo del mismo derecho.

Presentado por:



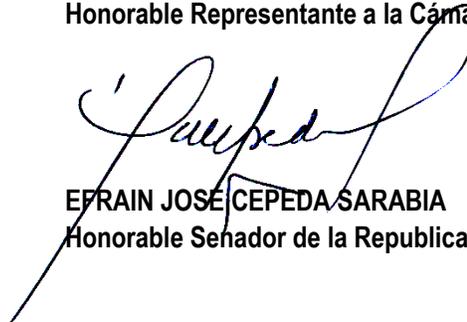
**JUAN DIEGO GOMEZ JIMENEZ**  
Honorable Senador de la Republica



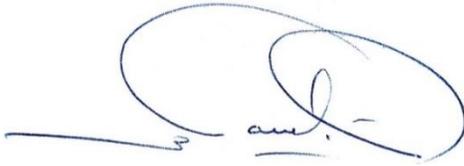
**NICOLAS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARAN**  
Honorable Representante a la Cámara



**CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJUREL**  
Honorable Representante a la Cámara



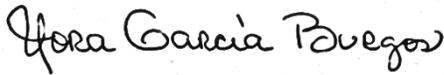
**EFRAIN JOSÉ CEPEDA SARABIA**  
Honorable Senador de la Republica



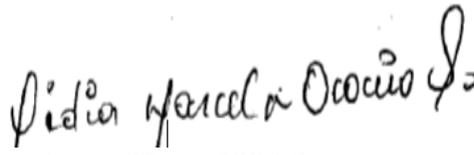
**MYRIAM PAREDES AGUIRRE**  
Honorable Senadora de la Republica



**JUAN CARLOS GARCIA GOMEZ**  
Honorable Senador de la Republica



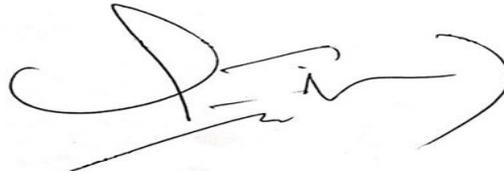
**NORA MARIA GARCIA BURGOS**  
Honorable Senadora de la Republica



**NIDIA MARCELA OSORIO**  
Honorable Representante a la Cámara



**EDUARDO ENRIQUEZ MAYA**  
Honorable Senador de la Republica



**LAUREANO AUGUSTO ACUÑA DÍAZ**  
Honorable Senador de la Republica



**MIGUEL ÁNGEL BARRETO CASTILLO**  
Honorable Senador de la Republica