PROTOCOLO PARA LA PROTECCIÓN A LA PROTESTA PACÍFICA Y EL USO Y VERIFICACIÓN DE LA FUERZA LEGÍTIMA DEL ESTADO

MARCO NORMATIVO
Decreto 003 de 2021 Presidencia de la República

Sentencia de Tutela de primera instancia del 23 de enero de 2020 de la Sala Civil de Decisión del honorable Tribunal Superior de Bogotá, Radicado 11001-22-03-000-2019-02527-00, magistrada ponente Hilda González Neira[1], expresa que los accionantes solicitaron la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, protesta, libre expresión, vida e integridad personal.

Sentencia de Tutela de primera instancia del 23 de enero de 2020 de la Sala Civil de Decisión del honorable Tribunal Superior de Bogotá, Radicado 11001-22-03-000-2019-02527-00, magistrada ponente Hilda González Neira[2], negó la protección invocada por los accionantes.

Sentencia de Tutela de segunda instancia STC7641-2020 del 22 de septiembre de 2020, la honorable Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Radicado 11001-22-03-000-2019-02527-02, magistrado ponente Luis Armando Tolosa Villabona[3], expresa que los accionantes solicitaron la protección de sus prerrogativas a la protesta pacífica, participación ciudadana, vida, integridad personal, debido proceso, no ser sometidos a desaparición forzada, y a las libertades de expresión, reunión, circulación y movimiento.

Sentencia de Tutela de segunda instancia STC7641-2020 del 22 de septiembre de 2020, la honorable Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Radicado 11001-22-03-000-2019-02527-02, magistrado ponente Luis Armando Tolosa Villabona[4], en el literal b. del aparte Quinto de la parte resolutiva ordenó al Gobierno Nacional - Presidente que, dentro de los treinta (30) días siguientes a la notificación de la Sentencia, proceda a:

“b. Convocar y conformar una mesa de trabajo para reestructurar las directrices relacionados con el uso de la fuerza frente a manifestaciones pacíficas, para que escuche y atienda los planteamientos, no sólo de los aquí accionantes, sino de cualquier persona interesada en el tema. De llegarse o no a un consenso al respecto, el Gobierno Nacional estará en la obligación de expedir un acto administrativo, dentro de los sesenta (60) días siguientes a la notificación de esta sentencia, una reglamentación sobre la materia que tenga en cuenta, como mínimo, las directrices señaladas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos las recomendaciones de Naciones Unidas y las aquí señaladas, relacionadas con la intervención y el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional y las Fuerzas Militares, en manifestaciones y protestas.

Para tal efecto, se hará énfasis en conjurar, prevenir y sancionar la (i) intervención sistemática, violenta y arbitraria de la fuerza pública en manifestaciones y protestas; (ii)

"estigmatización" frente a quienes, sin violencia, salen a las calles a cuestionar, refutar y criticar las labores del gobierno; (iii) uso desproporcionado de la fuerza, armas letales y de químicos; (iv) detenciones ilegales y abusivas, tratos inhumanos, crueles y degradantes; y (v) ataques contra la libertad de expresión y de prensa.

En esa línea, deberá realizarse, con la participación directa de la ciudadanía, órganos de control y los mandatarios regionales y locales, un protocolo de acciones preventivas concomitantes y posteriores que se denominará: " ESTATUTO DE REACCIÓN, USO Y VERIFICACIÓN DE LA FUERZA LEGÍTIMA DEL ESTADO Y PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA PROTESTA PACIFICA CIUDADANA", que incluya, como mínimo, lo siguiente:

Protocolo de acciones preventivas

(...)

Protocolo de acciones concomitantes

(...)

Protocolo de acciones posteriores

(...)."

Artículo 1 de la Constitucionn Política indica que "Colombia en un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general".

Inciso segundo del artículo 2 de la Constitucionn Política dispone que "Las autoridades de la República están instituídas 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".

Artículo 11 de la Constitucionn Política consagra que "El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte."

Artículo 37 de la Constitución Política establece que "Toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Solo la ley podráá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho".

Artículo 93 de la Constitucionn Política determina que "Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los

derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia. (...) ".

Artículo 95 de la Constitución Política, establece que "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 Constituciónn implica responsabilidades. Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes. Son deberes de la persona y del ciudadano: 1. Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios; 2. Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas; (...) 4. Defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica; (...) 6. Propender al logro y mantenimiento de la paz."

Numeral 4 del artículo 189 de la Constitución Política, corresponde al presidente de la República "Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado". Así mismo, según lo dispone el artículo 303 Superior, el gobernador de cada departamento "[...] será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público". y de acuerdo con el numeral 2 del artículo 315 de la Carta Política, son atribuciones de los alcaldes "Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador".

Artículo 218 de la Constitución Política establece que "(...) La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz. (...)."

Artículo 16 de la Ley 1801 del 29 de julio de 2016 "Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana" define la función de Policía como “(...) la facultad de hacer cumplir las disposiciones dictadas en ejercicio del poder de Policía, mediante la expedición de reglamentos generales y de acciones apropiadas para garantizar la convivencia. Esta función se cumple por medio de órdenes de Policía."

Artículo 20 de la Ley 1801 del 29 de julio de 2016 "Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana" establece que la actividad de Policía es “(...) el ejercicio de materialización de los medios y medidas correctivas, de acuerdo con las atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias conferidas a los uniformados de la Policía Nacional, para concretar y hacer cumplir las decisiones dictadas en ejercicio del poder y la función de Policía, a las cuales está subordinada. La actividad de Policía es una labor estrictamente material y no jurídica, y su finalidad es la de preservar la convivencia y restablecer todos los comportamientos que la alteren.”

Artículo 198 de la Ley 1801 del 29 de julio de 2016 "Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana" establece "Autoridades de Policía.

Corresponde a las autoridades de Policía el conocimiento y la solución de los conflictos de convivencia ciudadana. Son autoridades de Policía: 1. El Presidente de la República. 2. Los gobernadores. 3. Los Alcaldes Distritales o Municipales. 4. Los inspectores de Policía y los corregidores. 5. Las autoridades especiales de Policía en salud, seguridad, ambiente, minería, ordenamiento territorial, protección al patrimonio cultural, planeación, vivienda y espacio público y las demás que determinen la ley, las ordenanzas y los acuerdos. 6. Los comandantes de estación, subestación y de centro de atención inmediata de Policía y demás personal uniformado de la Policía Nacional. (...)."

Artículo 15 de la Ley 16 de 1972 "Por medio de la cual se aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", firmado en San José, Costa Rica el 22 de noviembre de 1969" consagra "Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho solo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden público o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás".

Artículo 21 de 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 New York, el 16 de diciembre de 1962" establece "Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral pública o los derechos y libertades de los demás."

Resolución 2903 del 23 de junio de 2017 "Por la cual se expide el Reglamento para el uso de la fuerza y el empleo de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales, por la Policía Nacional" expedida por el Director General de la Policía Nacional, establece en el artículo 2 que su finalidad es determinar los criterios y las normas que orientan el uso de la fuerza y el empleo de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales, por parte de la Policía Nacional, en la prestación del servicio de policía.

Resolución 3002 del 29 de junio de 2017 "Por la cual se expide el Manual para el Servicio en Manifestaciones y Control de Disturbios para la Policía Nacional", expedida por el Director General de la Policía Nacional, establece en el artículo 2 que su objeto es "Emitir los parámetros institucionales para el servicio en manifestaciones, control de disturbios, de tal manera que se protejan por igual los derechos fundamentales de las personas que ejercen el derecho a reunirse y a manifestarse de forma pública y pacíficamente y de quienes no lo hacen y establecer actividades que permitan una acertada intervención para el restablecimiento de la seguridad y convivencia ciudadana cuando el ejercicio a este derecho pueda ser alterado".

Directiva 0008 del 27 de marzo de 2016 "Por medio de la cual se establecen lineamientos generales con respecto a los delitos en los que se puede incurrir en el curso de la

protesta social", expedida por el Fiscal General de la Nación, en el punto 8.1. dispone "La protesta pacífica no puede ser objeto de investigación penal bajo ninguna circunstancia."

Sentencia de Tutela T-456 del 14 de julio de 1992, la honorable Corte Constitucional interpretó que "Como la Constitución no determinó en forma expresa los valores o derechos que deben protegerse para justificar las limitaciones al derecho de reunión y manifestación, sino que otorgó una facultad general al legislador para determinar los casos en los cuales se puede limitar su ejercicio, será tarea de los jueces estudiar las limitaciones constitucionalmente aceptables, mediante la creación de fórmulas de equilibrio que permitan conciliar el libre ejercicio del derecho y el orden público, así como armonizar los conflictos del derecho de reunión y manifestación de ciertas personas con el ejercicio de los derechos fundamentales de los demás".[5]

Sentencia de Constitucionalidad C-024 del 27 de enero de 1994 la honorable Corte Constitucional interpretó que "La policía, en sus diversos aspectos, busca entonces preservar el orden público. Pero el orden público no debe ser entendido como un valor en sí mismo sino como el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos. El orden público, en el Estado social de derecho, es entonces un varar subordinado al respeto a la dignidad humana, por lo cual el fin último de la Policía, en sus diversas formas y aspectos, es la protección de los derechos humanos."[6]

Sentencia de constitucionalidad C-742 del 26 de septiembre de 2012, la honorable Corte Constitucional interpretó que "4.3. Por lo demás, la 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". Así mismo, resaltó lo siguiente: "(...) La Constitución rechaza expresamente el uso de la violencia dentro del marco del Estado de derecho. Cuando existen instrumentos idóneos para expresar la inconformidad, como el estatuto de la oposición, la revocatoria de mandato, el principio de la soberanía popular, el control de constitucionalidad, la acción de tutela, las acciones de cumplimiento y las acciones populares, o las manifestaciones pacíficas, pierden sustento los posibles motivos usados para legitimar la confrontación armada o las actitudes violentas de resistencia a la autoridad."[7]

Sentencia de constitucionalidad C-281 del 3 de mayo de 2017 la honorable Corte Constitucional expuso "3.4. El nuevo Código de Policía, además de ajustar estas normas al marco constitucional, busca establecer un nuevo paradigma de la actividad de policía, en el cual el concepto de referencia de esta actividad ya no es el antiguo orden público

sino la convivencia ciudadana. El giro lingüístico indica un giro en la forma de concebir la relación entre la ciudadanía y las autoridades de policía, donde la imposición de órdenes da lugar a la mediación, a la conciliación y a mecanismos dirigidos a mantener y restablecer el tejido social. A este cambio en la concepción de la actividad de policía lo acompañan cambios en el lenguaje legislativo que se utiliza para regularla. Así, el Código de Policía ya no habla de contravenciones y sanciones, sino de comportamientos contrarios a la convivencia y medidas correctivas. Este lenguaje legislativo enfatiza que las autoridades de policía dirigen su actuación a restablecer la convivencia y, ante todo, a prevenir el escalamiento de los conflictos sociales a escenarios judiciales e incluso a la violencia." Así mismo, resolvió lo siguiente: "En aplicación del principio de conservación del derecho, se declarará la constitucionalidad condicionada, estableciendo requisitos precisos para la disolución de las manifestaciones. En ese sentido, la norma será declarada exequible en el entendido de que (i) las alteraciones deberán ser graves e inminentes y (ii) no exista otro medio menos gravoso para el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación pública y pacífica. El contenido de este condicionamiento se explica a continuación. 5.6.3. 1. Las alteraciones deben ser graves, lo que quiere decir que no toda situación que pueda calificarse como una alteración de la convivencia de acuerdo con el Código de Policía es suficiente para disolver una reunión o manifestación. La gravedad, en este contexto, implica una vulneración o amenaza intensa de un derecho fundamental, cuya protección en el caso concreto sea de mayor importancia que la protección constitucional del derecho de reunión y manifestación. En este sentido, afectaciones leves como los ruidos y las molestias causadas por las manifestaciones, y otras consecuencias incómodas de las mismas, no pueden ser razón suficiente para tomar la medida de disolverlas. Tampoco pueden serlo incidentes específicos y concretos que reflejan el comportamiento de individuos manifestantes, pero no un riesgo de la reunión o manifestación como un todo. 5.6.3.2. Las alteraciones deben ser inminentes, lo que quiere decir que no procede disolver las reuniones que planteen alteraciones a la convivencia eventuales o remotas. El requisito de inminencia exige verificar comportamientos actuales que lleven objetivamente a inferir vulneraciones graves de derechos fundamentales. No será posible, entonces, disolver reuniones y manifestaciones respecto de las cuales solo se pueda predicar una probabilidad o posibilidad de que alteren la convivencia. 5.6.3.3. Por último, la medida deberá ser necesaria. Esto quiere decir que las autoridades tienen el deber de verificar y evaluar la eficacia de otros medios de policía que puedan interferir en menor medida con el derecho de reunión y manifestación pública y pacífica. La disolución de las reuniones en ningún caso debería ser la primera opción"[8]

Sentencia de constitucionalidad C-009 del 7 de marzo de 2018, la honorable Corte Constitucional interpretó, que "[…] el artículo 37 de la Constitución somete la protección de estos derechos en la esfera pública a condiciones pacíficas, lo cual excluye su ejercicio a través de medios violentos. Así, además de los mencionados elementos que son aplicables al artículo 37 de la Constitución (subjetivo, temporal, finalístico y real), el ejercicio de estos derechos solo se permite en esas condiciones. En concordancia, cabe enfatizar en que el elemento finalístico reseñado, exige la licitud del objetivo de la reunión o manifestación, lo cual refuerza la condición de que los derechos se ejerzan de

forma pacífica. Tal condición constituye un presupuesto del goce de estos derechos que implica que la violencia, sin importar en qué momento se produzca, si como un exceso a lo que comenzó en términos pacíficos o como el objetivo de una manifestación particular, escapa de la garantía de los derechos, al salirse de su contorno material".[9]

Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Observación General 37 relativa al Derecho de Reunión Pacífica, consagrado en el Artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, emitida el 17 de septiembre del 2020, recuerda a los Estados y el conjunto de sus agentes del orden, las obligaciones internacionales, indicando que el derecho interno debe establecer claramente los deberes y responsabilidades de todos los funcionarios públicos competentes, asegurar la conciencia pública sobre toda la normatividad que deben seguir las autoridades responsables y quienes deseen ejercer su derecho. Dicha observación recuerda, lo siguiente:

"15. Una reunión "pacífica" es lo contrario de una reunión que se caracterice por una violencia generalizada y grave. Por lo tanto, los términos "pacífica" y "no violenta" se utilizan indistintamente en este contexto. El derecho de reunión pacífica, por definición, no se puede ejercer mediante la violencia. En el contexto del artículo 21, la "violencia" suele implicar el uso por los participantes de una fuerza física contra otros que pueda provocar lesiones, la muerte o daños graves a los bienes. (...).

(...)

23. La obligación de respetar y garantizar las reuniones pacíficas impone a los Estados deberes negativos y positivos antes, durante y después de su celebración. El deber negativo implica que no haya injerencias injustificadas en las reuniones pacíficas. Los Estados tienen la obligación, por ejemplo, de no prohibir, restringir, bloquear, dispersar o perturbar las reuniones pacíficas sin una justificación imperiosa ni sancionar a los participantes o los organizadores sin una causa legítima.

24. Además, los Estados partes tienen determinados deberes positivos para facilitar las reuniones pacíficas y hacer posible que los participantes logren sus objetivos 23. Por lo tanto, los Estados deben promover un entorno propicio para el ejercicio del derecho de reunión pacífica sin discriminación y establecer un marco jurídico e institucional en el que se pueda hacer efectivo. A veces puede ser necesario que las autoridades adopten medidas específicas. Por ejemplo, tal vez tengan que cerrar calles, desviar el tráfico o garantizar la seguridad. Cuando sea preciso, los Estados también deben proteger a los participantes contra posibles abusos por parte de agentes no estatales, como la injerencia o la violencia de otros ciudadanos, los contramanifestantes y los proveedores de seguridad privada,

(...)

74. Los agentes del orden que participan en la vigilancia de las reuniones deben respetar y garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales de los organizadores y

los participantes, protegiendo al mismo tiempo a los periodistas, los observadores, el personal médico y otros miembros del público, así como la propiedad pública y privada, de cualquier daño. El enfoque básico de las autoridades debería ser, cuando sea necesario, tratar de facilitar las reuniones pacíficas."