



## Audiencia Pública

Proyecto de Ley “Por medio de la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”

Bogotá D.C, mayo 23 de 2016

Respetado(a)s Representantes

### **Comisión Primera Cámara de Representantes**

Señor Viceministro de Defensa Aníbal Fernández de Soto

Señor Viceministro del Interior Guillermo Rivera Flórez

Señores representantes del Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa , Defensoría del Pueblo y Policía Nacional

Buen día a todos y todas,

Agradecemos la convocatoria a esta audiencia para debatir el Proyecto de Ley sobre Código Nacional de Policía y Convivencia, en la que se ha invitado entre otros, a organizaciones sociales y de derechos humanos a expresar sus valoraciones sobre la iniciativa. La deliberación pública de estos temas fortalece el debate democrático y a la construcción de un Estado de Derecho.

### **Presentación**

Realizo esta intervención a nombre de la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, red de derechos humanos, dedicada a la defensa de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Si bien compartimos las preocupaciones sobre las limitaciones a la libertad personal y la inviolabilidad al domicilio que expresaron quienes me antecedieron en la palabra, en esta presentación nos referiremos en particular a la protesta social y en consecuencia a las normas del proyecto de Código Nacional de Policía que limitan este derecho.

Como antecedente, es importante señalar que el 23 de junio de 2015, se realizó una sesión de la Mesa Nacional de Garantías presidida por el señor Ministro del Interior dr. Juan Fernando Cristo en la que hicieron presencia varios ministerios, órganos de investigación y control, con el acompañamiento de miembros de la comunidad internacional y la facilitación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia. Este espacio creado para dar respuestas a las situaciones de riesgo que enfrentan defensores y defensoras de derechos humanos, en esta ocasión se ocupó de identificar los obstáculos para el ejercicio del derecho a la protesta social y la protección de los defensores de derechos humanos líderes y lideresas de movimientos sociales, entre los que se cuentan: i) la estigmatización de las movilizaciones sociales; ii) la violencia policial y; iii) la criminalización a través de expresiones legales como la Ley de Seguridad Ciudadana y el proyecto de Código Nacional de Policía.

Igualmente, hemos presentado similares preocupaciones ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la que recientemente nos hemos referido a la importancia de abordar estos temas en relación con las negociaciones de paz que adelanta el gobierno con grupos

guerrilleros, así como la necesidad de consolidar garantías de no repetición como mecanismo para consolidar una paz estable y duradera en nuestro país.

A continuación, presentaremos los siguientes temas: 1) Consideraciones generales sobre el derecho a la protesta social; 2) Observaciones al proyecto de Código Nacional de Policía y Convivencia y; 3) Adopción de Garantías de No Repetición.

### **1. Protección del derecho a la protesta social**

La protesta social es un ejercicio de múltiples derechos reconocidos y protegidos por la Constitución Política de Colombia de 1991 (C.P.C.) y tratados internacionales de derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad. El ejercicio de los derechos de movilización y protesta, se relaciona con la libertad de expresión (artículo 20), el derecho de petición (artículo 23), el derecho de asociación (artículo 38), la libertad de locomoción (artículo 24), y el derecho de participación (artículo 40), entre otras garantías consideradas como fundamentales.

La Corte Constitucional colombiana ha reiterado que la “protesta social tiene como función democrática 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” (Corte Constitucional, 2012).

En el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el derecho a la manifestación o protesta social encuentra sustento en la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 20), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 21), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (artículo 5, d), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 8), la Convención sobre los derechos del Niño (artículo 15), la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre (artículo XXI), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 15).

Tal como ha señalado el Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, “[dada] la interdependencia e interrelación existentes con otros derechos, la libertad de reunión pacífica y de asociación constituyen un valioso indicador para determinar en qué medida los Estados respetan el disfrute de muchos otros derechos humanos” (Maina Kiai, 2012). Aparece así la protesta como un derecho complejo y un medio para defender otros derechos.

De manera expresa, el artículo 37 constitucional consagra 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” (C.P.C, 1991, art. 37). Este reconocimiento es mucho más amplio que el establecido en el artículo 46 de la anterior Constitución Política de 1886, que solo contemplaba el derecho de reunión, al tiempo que incluía la facultad policiva de “disolver toda reunión que degenerare en asonada o tumulto, o que obstruya las vías públicas” (C.P.C, 1886, art. 46).

Este tránsito implica que se otorgó al legislador una posibilidad de configuración normativa para regular el ejercicio de los derechos de reunión y movilización, que en todo caso “no puede ser la de crear una base para que la reunión o la manifestación sea prohibida (Corte Constitucional, 1992)”. De acuerdo con el Tribunal Constitucional colombiano, las restricciones al derecho deben

estar establecidas por el legislador, ser convenientes y razonables, y en todo caso no deberían alterar el núcleo esencial del derecho (Corte Constitucional, 1993).

## 2. Sobre Código Nacional de Policía

Con posterioridad a los debates adelantados en el Senado, en el proyecto sometido a Cámara subsisten dos artículos que se refieren al desarrollo de manifestaciones sociales artículos 52 y 53 siendo preocupante el artículo 52 que establece:

**Artículo 52. Ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública y pacífica en el espacio público.** Toda persona puede reunirse y manifestarse en sitio público con el fin de exponer ideas e intereses colectivos de carácter cultural, político, económico, religioso, social o de cualquier otro fin legítimo.

Con tales fines debe darse aviso por escrito presentado ante la primera autoridad administrativa del lugar. Tal comunicación debe ser suscrita por lo menos por tres personas.

Tal aviso deberá expresar día, hora y sitio de la proyectada reunión y se presentará con 48 horas de anticipación indicando el recorrido prospectado.

Toda reunión y manifestación que cause alteraciones a la convivencia podrán ser disueltas.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas y el Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación han desarrollado una serie de estándares útiles para el análisis de esta normativa que se expresan a continuación:

### 2.1 Requisitos:

Los órganos de protección de derechos humanos han establecido el ejercicio del derecho a movilización no debería estar sujeto a autorización previa, *“a lo sumo debe aplicarse un procedimiento de notificación que no sea engorroso”* (Maina Kiai, 2012, párr. 18). Los requisitos contenidos en el artículo 52 del proyecto normativo resultan excesivos, estos es: que sean tres personas, por escrito, con 48 horas de antelación.

Además de desconocer el artículo la agilidad de las comunicaciones en el mundo contemporáneo, contradice los estándares internacionales, pero más grave aún se desconocen las manifestaciones espontáneas, sobre las cuales normalmente la reacción es eminentemente policial, a través del Escuadrón Móvil Antidisturbios ESMAD.

### 2.2 Sobre el uso de la fuerza policial:

En su Informe de Derechos Humanos (2015), la Comisión Interamericana sistematizó algunos estándares sobre el uso de la fuerza policial que indican que este uso debe ser

excepcional; que debe responder a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad; y que en toda intervención se debe distinguir entre quienes hacen uso de la violencia y quienes no, de manera que deberían evitarse intervenciones indiscriminadas sobre multitudes:

- En casos de protesta, “la actuación policial debe tener como objetivo principal la facilitación y no la contención o la confrontación con los manifestantes” y orientarse “a la garantía del ejercicio de este derecho y a la protección de los manifestantes y de los terceros presentes” (CIDH, 2015, párr.68).
- El uso de la fuerza debe entenderse como “un recurso último que, limitado cualitativa y cuantitativamente, pretende impedir un hecho de mayor gravedad que el que provoca la reacción estatal” (CIDH, 2015, párr. 7). Para que su uso se encuentre justificado deben satisfacerse los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad (CIDH, 2015, párr. 7). Igualmente, como elemento de prevención, “solo aquellos funcionarios del orden autorizados para el porte de armas letales, debidamente entrenados para ello, podrán tener acceso a ellas” (CIDH, 2015, párr. 20), y en tal caso, deben estar plenamente identificados y evidenciar su intención (CIDH, 2015, párr. 20).
- De los principios generales aplicables a protestas sociales, “se deriva que no existen supuestos que habiliten el uso de la fuerza letal para disolver una protesta o una manifestación, o para que se dispare indiscriminadamente a la multitud”, los Estados deben prohibir normativamente el uso de la fuerza letal como respuesta a una manifestación (CIDH, 2015, párr. 81) de manera que se excluyan expresamente las armas de fuego como dispositivos de control en estos casos (CIDH, 2015, párr.82).
- En contextos de movilizaciones ciudadanas debería evitarse la participación de las Fuerzas Armadas y militares (párr.38), en tanto “corresponde a una fuerza policial civil, eficiente y respetuosa de los derechos humanos manejar las situaciones de seguridad y violencia en el ámbito interno y no a las fuerzas armadas, entrenadas y equipadas para otro tipo de conflictos externos” (CIDH, 2015, párr. 37). La experiencia hemisférica ha demostrado que la participación de las Fuerzas Armadas en estos contextos lleva aparejado un riesgo para los derechos humanos (CIDH, 2015, párr. 37).

En consecuencia, un abordaje de la manifestación pública con enfoque de derechos en el Código Nacional de Policía, debería estar dirigido a concebir a la autoridad policial como un facilitador y garante de los ejercicios ciudadanos.

De otro lado, resulta contraria a los estándares internacionales de derechos humanos, la facultad prevista en el artículo 52 del proyecto de Código de Policía que autoriza la disolución de una manifestación si esta causa “alteraciones a la convivencia”, criterio impreciso y demasiado amplio, que facultaría afectar el núcleo esencial de los derechos a la reunión y movilización.

### 2.3 Sobre las violaciones a derechos humanos:

La presente década ha estado marcada por multitudinarias movilizaciones del movimiento social como la Marcha de las víctimas del 6 de marzo de 2008, la movilización más de 12.000 indígenas en la Minga Indígena en 2008, las marchas del movimiento estudiantil contra la reforma educativa en 2011, el Paro Nacional agrario de 2013, el paro de la rama judicial de 2014, las concentraciones ciudadanas en Bogotá en razón de la destitución del Alcalde de la ciudad en 2014, el paro del magisterio en 2015, la movilización por la paz en 2015 y el Paro Nacional 2016, entre otras, acciones que lograron en muchos casos que la solidaridad y acción de la ciudadanía en general se sumara espontáneamente a las actorías convocantes.

En contraste con el auge movilizador, el derecho a la protesta y movilización no cuenta con las garantías necesarias que requiere su libre ejercicio en un Estado democrático. Como señaló el Relator especial sobre el derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas (Maina Kiai, 2012), Colombia es un Estado peligroso para quienes quieran ejercer esos derechos. Uno de los actores que ejerce mayor violencia contra la ciudadanía es el Escuadrón Móvil Antidisturbios ESMAD.

De acuerdo con el Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política del Cinep, entre 2002 y 2012 se habrían documentado 132 casos de presuntas ejecuciones atribuidas a la Policía Nacional, periodo en el que también se registraron 512 casos de detención arbitraria, 596 heridos y 73 casos de tortura por móviles de abuso de autoridad (Roza, 2013, p. 41).

En los hechos del Paro Nacional Agrario de 2013, las organizaciones de derechos humanos recopilaron diferentes registros según los cuales 902 personas fueron víctimas de algún tipo de agresión. Del total de los casos, 15 personas fueron asesinadas, 7 víctimas de algún tipo de acto cruel o tortura, entre ellos un abuso sexual; 315 personas detenidas arbitrariamente, 40 personas víctimas de fuertes golpizas, 329 que a causa de los ataques, resultaron con algún tipo de lesión y/o herida y 5 personas con heridas graves que les derivó incapacidad parcial o total. Es de resaltar que en 70% de los casos, la agresiones estuvieron acompañadas por otros tipos de violaciones (Movice y CCEEU, 2013)<sup>1</sup>.

Este record de violaciones sugiere que el reto que tiene el Estado colombiano es limitar la acción de las fuerzas policiales, aumentar los controles en situaciones de protesta y

---

<sup>1</sup> La Comisión de Derechos Humanos de la Mesa Nacional Agropecuaria y Popular de Interlocución y Acuerdos (MIA) en Colombia denunció que durante 22 días de protesta se presentaron al menos, 660 casos de violaciones de derechos humanos individuales y colectivos, 262 detenciones arbitrarias, 12 personas asesinadas, 21 personas heridas con armas de fuego, 485 heridos con otro tipo de elementos, 4 desaparecidos, 51 casos de ataques indiscriminados contra la población civil en diferentes departamentos de Colombia y 52 casos de hostigamiento a líderes y lideresas campesinos y populares Informe del Paro Nacional Agrario en sus 22 días (Sudamérica Rural, 2013).

ejercer adecuadamente las acciones penales y disciplinarias cuando ocurren violaciones a derechos humanos. Pero este no es el enfoque del Código Nacional de Policía, en este, se centra la atención en los manifestantes y en la limitación de sus derechos, y no en el adecuado escrutinio a la Fuerza Pública para evitar nuevas violaciones a derechos humanos.

### **3. Con relación a las garantías de no repetición**

Finalmente quisiéramos hacer referencia a las negociaciones de paz que se adelantan entre el Gobierno Nacional y la guerrilla FARC- EP en La Habana (Cuba) en particular el punto 2 sobre participación política. Un notable avance ha sido el incluir la consideración de las garantías a la protesta social como condición de fortalecimiento democrático en un escenario posacuerdo, ello requiere, y esta discusión sobre el Código Nacional de Policía puede propiciarla, un debate profundo sobre cuáles son las garantías de no repetición que deben consolidarse en Colombia y cuál es la Policía Nacional que requiere un escenario posconflicto.

Tal como ha señalado el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, “los cuatro (...) son un conjunto de medidas que están relacionadas y pueden reforzarse mutuamente y cuyo objeto es subsanar las secuelas de las violaciones manifiestas de los derechos humanos y las violaciones graves del derecho internacional humanitario” (Pablo de Greiff, 2012, párr. 61)

Para avanzar en la construcción de una paz estable y duradera el Estado Colombiano debe satisfacer su obligación internacional de adelantar reformas estructurales que constituyan garantías de no repetición de los crímenes. Para el caso en concreto se requiere:

1. La construcción concertada de un Protocolo Nacional que regule la actuación policial en contextos de manifestación social conforme a los estándares de derechos humanos.
2. La prohibición del porte y uso de armas de fuego en manifestaciones sociales por parte de agentes policiales y la revisión de las resoluciones policiales que regulan las llamadas “armas de letalidad reducida” que se han convertido en verdaderas armas letales.
3. La modificación de la doctrina, formación y práctica policial de manera que se desmilitarice su actuación y se convierta en un órgano de naturaleza civil, enfocado en la seguridad ciudadana con enfoque de derechos humanos.
4. Que a futuro dependa de un órgano civil como el Ministerio del Interior u otro que se cree para los efectos.

Gracias por su atención,

**JOMARY ORTEGÓN OSORIO**

Presidenta Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo  
Comité Consultivo Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo  
Calle 16 No 6 – 66, Piso 25, Edificio Avianca / presidencia@cajar.org