



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 1386

Bogotá, D. C., miércoles, 9 de noviembre de 2022

EDICIÓN DE 19 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 33 DE 2022 SENADO – 002 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia, se regulariza el cannabis de uso adulto y se dictan otras disposiciones.

Ciudadano Senador
FABIO RAÚL AMÍN SALEME
PRESIDENTE
COMISIÓN PRIMERA
Senado de la República

ASUNTO: Informe de Ponencia al Proyecto de Acto Legislativo No. 033 de 2022 Senado – 002 de 2022 Cámara. "Por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia, se regulariza el cannabis de uso adulto y se dictan otras disposiciones.

Cordial saludo.

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado, procedo a rendir Informe de Ponencia positivo al Proyecto de Acto Legislativo 002 de 2022 Cámara "por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia, se regulariza el cannabis de uso adulto y se dictan otras disposiciones", en los siguientes términos:

TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Acto Legislativo fue radicado el 21 de julio de 2022 por los Representantes Juan Carlos Lozada Vargas, Julián David López Tenorio, Jaime Rodríguez Contreras, Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, Andrés David Calle Aguas, María del Mar Pizarro García, Jennifer Dalley Pedraza Sandoval, María Fernanda Carrascal Rojas, Gabriel Becerra Yañez, Luis Alberto Albán Urbano, David Ricardo Racero Mayorca, Alfredo Mondragón Garzón, Carlos Alberto Carreño Marín, Santiago Osorio Marín, Martha Lisbeth Alfonso Jurado, Jezmi Lizeth Barraza Arraut, Luvi Katherine Miranda Peña, Dolcely Oscar Torres Romero, Catherine Juvinao Clavijo, Daniel Carvalho Mejía, Germán Rogelio Rozo Anís, Gilma Díaz Arias y Mónica Karina Bocanegra Pantoja; así como por los Senadores Alejandro Alberto Vega Pérez, Alejandro Carlos Chacón Camargo, María José Pizarro Rodríguez, Inti Raúl Asprilla Reyes, Alexander López Maya, Omar de Jesús Restrepo Correa, Wilson Arias Castillo, Roy Leonardo Barreras Montealegre, Iván Cepeda Castro y Yuly Esmeralda Hernández Silva.

El 14 de septiembre el proyecto fue aprobado en Primer Debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y el 11 de octubre en Segundo Debate en la Plenaria de tal cédula legislativa. El 21 de octubre se recibió en la sección de Leyes del Senado, el 31 del mismo mes se radicó en la Comisión Primera y el 2 de octubre fue designada como Ponente.

Esta es la cuarta vez que se radica el Proyecto. En las tres ocasiones pasadas se aprobó en Primer Debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes pero posteriormente se archivó por no alcanzar las mayorías necesarias en la Plenaria o por agotar los tiempos legislativos necesarios para continuar su trámite, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 224 y 225 de la Ley 5ª de 1992.

A continuación, exponemos los principales argumentos que fueron esbozados tanto en el Proyecto original como en sus dos primeras ponencias y que compartimos en su integridad.

I. CONTENIDO Y OBJETO DEL PROYECTO

El Proyecto de Acto Legislativo busca reformar el artículo 49 superior con el propósito de permitir la regularización del uso del cannabis por parte de mayores de edad, así como la unificación de la normativa actual respecto a la utilización del cannabis para uso científico, siempre y cuando se cumplan los requerimientos establecidos. Lo anterior con la finalidad de reconocer y garantizar los derechos fundamentales a la igualdad, al libre desarrollo de la personalidad y a la salud, unificar las referencias constitucionales, legales y jurisprudenciales sobre la materia y plantear una estrategia distinta para combatir el tráfico ilegal de cannabis, como táctica para reducir la violencia en el país.

En Colombia, a partir de la modificación del artículo 49 Constitucional por el Acto Legislativo 02 de 2009, está prohibido el porte y consumo de cualquier tipo de sustancia estupefaciente o psicotrópica (hojas de coca, cocaína, opio, dihidromorfina, heroína, metadona, morfina, cannabis y su resina y los extractos y tinturas de cannabis, amapola, droga sintética, nitrato de amilo popper, ketamina, GHB, entre otras), salvo prescripción médica. Esta prohibición se incluyó bajo el argumento de proteger la salud pública de los colombianos.

El listado incluye el THC CANNABIS, sustancia de reconocidos efectos terapéuticos de tipo anestésico, anticonvulsivante, anti glaucomatoso y antiasmático, que además sirve para uso en el tratamiento del glaucoma, del asma y de la epilepsia¹. Esta sustancia fue eliminada de la Lista IV² de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, por solicitud de la Organización Mundial de la Salud (OMS), requerimiento que fue acogido por la mayoría de los 53 Estados de la Comisión de Estupefacientes -el órgano Ejecutivo de la ONU en políticas de drogas- el 02 de diciembre de 2020³.

El Acto Legislativo 02 de 2009 fue regulado por la Ley 1787 de 2016, norma que fijó las condiciones de importación, exportación, cultivo, producción, fabricación, adquisición a cualquier título, almacenamiento, transporte, comercialización, distribución, uso de las semillas de la planta de cannabis, del cannabis y de sus derivados siempre y cuando su finalidad sea médica o científica. Según el acto legislativo estas sustancias únicamente podían utilizarse con fines médicos, mientras que la regulación les abrió las puertas a otros usos, existiendo hoy en día una incoherencia entre la disposición constitucional y el desarrollo legal sobre la materia.

Adicional a lo anterior, el artículo 49 en su redacción es, a todas luces, contrario a lo dispuesto en las garantías constitucionales que dan contenido a los derechos

¹ Roberto Serpa Flórez, Psiquiatría médica y jurídica, 2007.

² la categoría más restrictiva de la convención sobre drogas de 1961 que reúne las sustancias que se consideran particularmente dañinas y con beneficios médicos limitados.

³ <https://www.eltiempo.com/justicia/servicios/onu-saca-cannabis-de-lista-de-drogas-mas-peligrosas-y-reconoce-propiedades-medicinales-552551#:~:text=La%20ONU%20aprob%C3%B3%20este%20mi%C3%A9rcoles,con%20fines%20creativos%20sigue%20prohibido>

<p>fundamentales al libre desarrollo de la personalidad, la igualdad y la salud pública. Lo anterior, en tanto limita sin fundamento constitucional alguno el ejercicio de una actividad que repercute de forma exclusiva en la órbita del individuo. De hecho, a pesar de la inclusión de este artículo en la Constitución, la jurisprudencia constitucional, ordinaria y administrativa han reconocido que el derecho al porte de la dosis mínima se mantiene incólume.</p> <p>Cabe resaltar que el Acto Legislativo 02 de 2009 se aprobó en un contexto de país distinto, en el que aún sea creía que la lucha contra las drogas debía partir de estrategias prohibicionistas y en el que este tipo de limitaciones se implementaban como herramientas para luchar contra el conflicto armado en el que estaba sumergido el país.</p> <p>Hoy, 13 años después, está claro que la prohibición de las drogas no solo ha alimentado el conflicto, sino que además ha cobrado millones de vidas en Colombia y el mundo. También, se ha consolidado una fuerte defensa a las libertades individuales y se ha tendido a limitar la intervención del Estado en estos asuntos.</p> <p>En consecuencia, es claro que una reforma constitucional que permita los usos medicinal, científico y adulto del cannabis y sus derivados, no solo es pertinente, sino además es necesaria para subsanar las contradicciones e incoherencias que hoy en día persisten en nuestro ordenamiento jurídico. Aunado a ello, es necesario que Colombia se sume a las actuales posturas globales que han encontrado en la despenalización y regularización del porte y consumo, estrategias mucho más efectivas para afrontar la hasta ahora fallida lucha contra las drogas.</p> <p>Colombia está llamada a liderar una nueva política contra las drogas desde una perspectiva de salud pública, derechos humanos y respeto a las decisiones libres e informadas de su ciudadanía.</p> <p>II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO</p> <p>Colombia inició el camino de la regulación del consumo de estupefacientes hace más de 30 años, con la expedición de la Ley 30 de 1986, <i>"Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Estupefacientes y se dictan otras disposiciones."</i> Dicha norma, entre otras cosas, en el literal J del Artículo 2, definió las dosis para uso personal de sustancias estupefacientes, así:</p> <p><i>"ARTICULO 2o. (Definiciones). Para efectos de la presente Ley se adoptarán las siguientes definiciones:</i></p> <p>(...)</p> <p><i>j) Dosis para uso personal: Es la cantidad de estupefacientes que una persona porta o conserva para su propio consumo. Es dosis para uso personal la cantidad de marihuana que no exceda de veinte (20) gramos; la de marihuana hachis que no exceda de cinco (5) gramos; de cocaína o de cualquier sustancia a base de cocaína la que no exceda de un (1) gramo, y de metacualona la que no exceda de dos (2) gramos.</i></p>	<p><i>No es dosis para uso personal, el estupefaciente que la persona lleve consigo, cuando tenga como fin su distribución o venta, cualquiera que sea su cantidad."</i></p> <p>Además, la Ley 30 de 1986 reglamentó en su Artículo 32 lo concerniente a la penalización del cultivo, conservación o financiación de plantaciones (<i>número superior a veinte (20) plantas</i>) de marihuana o cualquier otra planta de las que pueda producirse cocaína, morfina, heroína o cualquier otra droga que produzca dependencia, permitiendo tácitamente los cultivos (<i>número inferior a veinte plantas</i>) para uso personal.</p> <p>Posteriormente la Corte Constitucional mediante sentencia C-221 de 1994, con ponencia del Magistrado Carlos Gaviria Díaz, despenalizó el porte y el consumo de la dosis personal de estupefacientes, al declarar contrario a la Constitución el Artículo 51 de la Ley 30 de 1986 (<i>Estatuto Nacional de Estupefacientes</i>), que disponía penas privativas de la libertad para personas que fueran sorprendidas portando menos de veinte gramos de marihuana o uno de cocaína. El argumento esencial de la Corte fue que esas normas violaban la autonomía y el libre desarrollo de la personalidad, pues la conducta del consumidor no afecta, en sí misma, derechos de otras personas.</p> <p>En el año 2009 se hicieron varios esfuerzos por penalizar el consumo adulto, los cuales culminaron en la expedición del Acto Legislativo 02, a través del cual se reformó el artículo 49 superior, elevando a rango constitucional la prohibición de porte y consumo de sustancias estupefacientes o psicotrópicas, salvo en los casos de prescripción médica.</p> <p>Este cambio constitucional, que contrariaba los pronunciamientos jurisprudenciales sobre la materia, propició una ambigüedad jurídica que derivó en la restricción de varios derechos fundamentales.</p> <p>En el año 2011, la reforma constitucional fue demandada por sustitución de la Constitución. No obstante, la Corte Constitucional en sentencia C-574 de 2011, se declaró inhihida por ineptitud de la demanda presentada, omitiendo un pronunciamiento de fondo sobre los cargos.</p> <p>En aras de desarrollar la prohibición constitucional, en el año 2016 se discutió y aprobó la Ley 1787, <i>"Por medio de la cual se reglamenta el Acto Legislativo 02 de 2009"</i>, (desarrollada mediante el Decreto 0613 de 2017). Esta norma reguló la producción, expedición de licencias y despenalización del porte y consumo de sustancias psicotrópicas y estupefacientes de conformidad con la referencia constitucional sobre la materia. No obstante, en su objeto, delimitado en el artículo 1, la norma dispuso que se pretendía regular <i>"el acceso seguro e informado al uso médico y científico del cannabis y sus derivados"</i>, referencia que de entrada muestra una adición a lo previsto en el artículo 49 constitucional: el uso científico.</p> <p>Al revisar el resto de la norma se evidencia que se hace referencia a usos medicinales y científicos del cannabis, previsiones que no necesariamente se enmarcan en la referencia del artículo 49 de la Constitución que se refiere exclusivamente a la tenencia de una fórmula médica.</p> <p>De lo anterior se colige entonces que la Ley 1787 de 2016 introdujo dos excepciones</p>
<p>adicionales al porte de cannabis, aumentando el margen de la prohibición dispuesta por el Acto Legislativo 02 de 2009.</p> <p>En lo que respecta al uso adulto, la Ley 1801 de 2016 <i>"Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia"</i>, dispuso en su artículo 33 la prohibición al consumo de drogas de uso ilícito, en aras de preservar la tranquilidad, y las relaciones respetuosas de las personas y la comunidad.</p> <p>Esta norma implementó un proceso abreviado encaminado a sancionar a las personas que consumieran dichas sustancias, en contravía de los derechos ya reconocidos por la jurisprudencia nacional, proceso que además no otorgaba las garantías propias del debido proceso y que una serie de estigmatizaciones en contra de los consumidores.</p> <p>Ante esta disposición, abiertamente inconstitucional, las Cortes mantuvieron la postura adoptada desde el año 1994, como se evidenció el 9 de marzo de 2016, cuando la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia SP-2940-2016, reconoció que <i>los consumidores, enfermos o adictos, podían portar una cantidad diferente a la fijada por la ley para la dosis personal (20 gramos), siempre que: 1) esta fuera para su consumo personal o aprovisionamiento y 2) no existieran indicios de tráfico de sustancias de uso ilícito.</i></p> <p>Sin embargo, el Gobierno de entonces intentó nuevamente limitar los derechos de los consumidores y, en desarrollo de la Ley 1801 de 2016, expidió el Decreto 1844 de la misma anualidad, que prohibió el porte y consumo de la dosis mínima y facultó a la Policía Nacional para adelantar el decomiso de las sustancias estupefacientes, así como para la imposición de una sanción.</p> <p>No obstante, a través de la sentencia C-253 de 2019, la Corte Constitucional dio fin a esta discusión declarando inexecutable las expresiones 'alcohólicas, psicoactivas o' contenidas en los Artículos 33 (literal c, numeral 2) y 140 (numeral 7) del Código Nacional de Policía y Convivencia (Ley 1801 de 2016)⁴, toda vez que el texto legal de las reglas acusadas tiene unas amplias prohibiciones que impactan el ejercicio del derecho al libre desarrollo de la personalidad de forma considerable, así lo afirmó la Corte para cada uno de los artículos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 33. Comportamientos que afectan la tranquilidad y relaciones respetuosas de las personas. (...) c) <Apartes tachados INEXEQUIBLES> Consumir sustancias alcohólicas, psicoactivas prohibidas, no autorizados para su consumo. <i>"Respecto del primer problema jurídico, el del artículo 33 (numeral 2, literal c), la Corte consideró que la prohibición amplia y genérica impuesta por el Código Nacional de Policía y Convivencia no es razonable constitucionalmente, pues a pesar de buscar un fin que es imperioso (la tranquilidad y las relaciones respetuosas) lo hace a través de un medio que no es necesario para alcanzar dicho fin, y en ocasiones tampoco idóneo. La generalidad de la disposición, que invierte el principio de libertad, incluye en</i> 	<p><i>la prohibición casos para los que el medio no es idóneo, puesto que no hay siquiera riesgo de que se afecten los bienes protegidos. El medio no es necesario, en todo caso, por cuanto existen otros medios de policía en el mismo Código que permiten alcanzar los fines buscados sin imponer una amplia restricción a la libertad. La regla también es desproporcionada al dar amplísima protección a unos derechos e imponer cargas al libre desarrollo de la personalidad."</i>⁵</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 140. Comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público. 7. <Apartes tachados INEXEQUIBLES> Consumir bebidas alcohólicas, psicoactivas prohibidas en estadios, coliseos, centros deportivos, parques, hospitales, centros de salud y en general, en el espacio público, excepto en las actividades autorizadas por la autoridad competente. <i>"Con respecto al segundo problema jurídico, referente al artículo 140 (numeral 7), la Corte consideró que la prohibición impuesta por el Código Nacional de Policía y Convivencia, objeto de la acción de inconstitucionalidad, tampoco es razonable constitucionalmente. Al igual que en el problema anterior, se advirtió que el fin que se busca con la norma es imperioso (el cuidado y la integridad del espacio público). Pero en este caso ni siquiera se muestra por qué se considera que el medio es adecuado para alcanzar el fin buscado. No se advierte, ni se dan elementos de juicio que permitan establecer una relación clara de causalidad entre el consumo de las bebidas y las sustancias psicoactivas, en general, y la destrucción o irrespeto a la integridad del espacio público. En cualquier caso, los eventos en los que el consumo de las sustancias referidas podría llevar a destruir o afectar el espacio público, debe ser objeto de prevención y corrección por parte de la Policía, usando otros medios que el propio Código de Policía contempla y faculta."</i>⁶ <p>Argumentos que se enmarcan en la ya enunciada línea jurisprudencial que identifica estos asuntos como propios de la órbita del individuo.</p> <p>El Consejo de Estado a su vez, en sentencia del 30 de abril de 2020, dentro del proceso de nulidad del Decreto 1844 de 2018 "Por medio del cual se adiciona el capítulo 9º del título 8º de la parte 2ª del libro 2º del Decreto 1070 de 2015 "Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa", para reglamentar parcialmente el Código Nacional de Policía y Convivencia, en lo referente a la prohibición de poseer, tener, entregar, distribuir o comercializar drogas o sustancias prohibidas", determinó que el decreto es válido condicionado, en el entendido que:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>"El acto demandado reglamenta el CNSC respecto de los verbos de porte, tenencia y posesión de SPA, cuando esa conducta traspasa la esfera íntima del consumidor</i>

⁴ Sentencia C-253 de 2019, Corte Constitucional

⁵ Ibidem.

⁶ Ibidem.

dado que se relaciona: i) con la comercialización y/o distribución de SPA, o ii) porque afecta los derechos de terceros y/o colectivos.

2. Los miembros de la Policía Nacional harán uso del proceso verbal inmediato al que hace referencia la norma acusada únicamente cuando se requiera verificar que la dosis personal está siendo utilizada para fines distintos al consumo de quien la tiene en su poder, ante la existencia de evidencias en torno a que se está atentando contra los derechos de terceros o de la colectividad.
3. Conforme con lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia C-253 de 2019, los comportamientos previstos por los artículos 33 (literal c, numeral 2º) y 140 (numeral 7º) de la ley 1801, únicamente podrán ser corregidos por la Policía Nacional cuando las autoridades competentes fijen, "dentro de los límites que impone el orden constitucional" y de manera "razonable y proporcionada", las circunstancias de modo, tiempo y lugar, en virtud de las cuales el acto de consumo de estupefacientes afecta el orden público.⁷

Esto nos lleva a concluir que en Colombia ha existido una pugna en lo que respecta al consumo de sustancias psicoactivas. Por un lado, los gobiernos han sostenido y defendido una aproximación prohibicionista, la cual se ha visto materializada en el Acto Legislativo 02 de 2009, el Código Nacional de Policía y el Decreto 1844 de 2018. Postura que se contraponen a las posiciones reivindicatorias de las libertades individuales que han asumido las altas Cortes. Los tribunales en Colombia han optado por adoptar una aproximación al consumo de drogas más humana, garantista y eficaz, llegando a permitir la dosis mínima, la dosis de aprovisionamiento y el derecho al libre consumo. Esto, en defensa de los derechos fundamentales que han venido siendo vulnerados por las medidas adoptadas desde el ejecutivo.

Consecuencia de lo anterior, en la actualidad no existe certeza sobre los límites constitucionales, legales y jurisprudenciales en la materia, por lo que es pertinente adoptar una única posición estatal. Para el efecto, estudiaremos los efectos que se han derivado de la prohibición actual. Finalmente, se retomará el estudio constitucional y legal sobre la materia para justificar este proyecto de Acto Legislativo.

Finalmente, debemos mencionar que, en el plano internacional, son muchos los países que poco a poco han venido realizando una transición hacia la regularización del cannabis tanto de uso adulto como de uso medicinal y científico. Países como Uruguay, Holanda, Canadá, 18 estados de Estados Unidos y recientemente México, han enarbolado las banderas de la regularización del cannabis como pioneros, en donde se puede encontrar un mercado legal con controles eficaces y eficientes.

Uruguay, el Estado de Colorado y Canadá han sido ejemplo en la regulación de disposiciones sobre enfoque, objetivos, autoridades de control, producción, distribución, establecimientos para el consumo, edad mínima, registro, publicidad, fiscalidad, prevención y destinación de los recursos producidos por el nuevo mercado legal y son experiencias valiosas para tener en cuenta.

⁷ Sentencia Rad 2018-00387-00 y 2018-00399-00 del 30 de abril de 2020, Consejo de Estado.

II. REGULACIÓN DE ESTUPEFACIENTES EN COLOMBIA: ANÁLISIS CONSTITUCIONAL Y LEGAL.

La Corte Constitucional ha reiterado que la política criminal colombiana se ha caracterizado por ser reactiva, desprovista de una adecuada fundamentación empírica, incoherente, tendiente al endurecimiento punitivo, populista, poco reflexiva frente a los retos del contexto nacional, subordinada a la política de seguridad, volátil y débil.

Bajo esta directriz, Colombia ha enfrentado el problema que se deriva del narcotráfico, promoviendo políticas de criminalización que atacan indistintamente a todos los eslabones de la cadena, no sólo a su producción industrial y tráfico a gran escala sino además a su consumo, con el agravante de ser desproporcionada con los más débiles: campesinos cultivadores y consumidores, en su mayoría jóvenes vulnerables. Estas políticas no han sido eficientes, principalmente porque no han logrado reducir la oferta o la demanda de sustancias ilegales, y sí han generado efectos secundarios con graves repercusiones sociales, tales como: 1) economías ilícitas (narcotráfico), 2) discriminación a grupos poblacionales vulnerables, 3) violencia, 4) inseguridad en los diferentes escenarios ciudadanos y 5) abuso de sustancias tanto legales como ilegales.

Las políticas prohibicionistas, además de ser infructuosas, van en detrimento de los derechos fundamentales al libre desarrollo de la personalidad, a la igualdad y a la salud pública.

La penalización del cannabis, y de todas las demás drogas de uso ilícito, no impide que las personas accedan a ellas, pero sí las obliga a consumirlas en condiciones de ilegalidad y bajo constante amenaza policial.⁸

A continuación, analizaremos las políticas actuales a la luz del derecho constitucional colombiano, así como de la política criminal vigente, con el fin de evidenciar que es momento de cambiar la regulación vigente en aras de fortalecer un sistema jurídico coherente y de lograr resultados más efectivos en lo relativo al control del porte y consumo del cannabis.

Como hemos dicho, el consumo de sustancias estupefacientes está relacionado con tres derechos fundamentales: el derecho al libre desarrollo de la personalidad, el derecho a la igualdad y el derecho a la salud.

II.II. DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD

El derecho al libre desarrollo de la personalidad, manifestación de la libertad como un fin esencial del Estado Social de Derecho⁹, se deriva del reconocimiento expreso realizado por el Constituyente en el artículo 16 de la Carta Política, en virtud del cual "todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que

⁸ Rodrigo Uprminy, "Una oportunidad perdida", *Dejusticia*, 2019.

⁹ *Prámbulo de la Constitución Política de 1991*.

imponen los derechos de los demás y el orden jurídico."

Este derecho, de naturaleza fundamental, ostenta un vínculo innegable con el derecho a la dignidad humana y "busca proteger la potestad del individuo para autodeterminarse; esto es, la posibilidad de adoptar, sin intromisiones ni presiones de ninguna clase, un modelo de vida acorde con sus propios intereses, convicciones, inclinaciones y deseos, siempre, claro está, que se respeten los derechos ajenos y el orden constitucional".¹⁰

En reiterados pronunciamientos, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido enfática en afirmar que todas las limitaciones al derecho al libre desarrollo de la personalidad deben contar con un fundamento jurídico constitucional.¹¹ Lo anterior implica que la libertad de configuración legislativa se encuentra especialmente restringida y que, en cualquier caso, es necesario realizar un juicio de ponderación para garantizar que no se vea afectada la autonomía de cada ser humano para alcanzar su realización personal.¹²

Bajo esta línea jurisprudencial, la Corte ha reconocido, desde el año 1991, un extenso catálogo de derechos que habían sido limitados por iniciativa legislativa y que hacían referencia a aspectos íntimos de los ciudadanos, entre los que se resaltan aquellos relacionados con la orientación sexual o el consumo de sustancias psicoactivas. Fue precisamente este último tema, la penalización del consumo de drogas, el que motivó en el año 1994 un análisis sobre el derecho al libre desarrollo de la personalidad y a los límites del legislador en esa materia.

Dentro del análisis realizado por la Corte en la sentencia referida, afirmó el Alto Tribunal que el "legislador puede prescribirme la forma en que debo comportarme con otros, pero no la forma en que debo comportarme conmigo mismo, en la medida en que mi conducta no interfiere con la órbita de acción de nadie. Si de hecho lo hace, su prescripción sólo puede interpretarse de una de estas tres maneras: 1) expresa un deseo sin connotaciones normativas; 2) se asume dueño absoluto de la conducta de cada persona, aún en los aspectos que nada tienen que ver con la conducta ajena; 3) toma en cuenta la situación de otras personas a quienes la conducta del sujeto destinatario puede afectar."

De lo anterior se desprende entonces que el Estado no está facultado para imponer, ni siquiera por la vía legislativa, unos límites al accionar de cada individuo en aquellas actividades que repercutan únicamente en su autodeterminación, menos aun cuando estos límites tengan como único fundamento la imposición de una visión particular sobre lo que le conviene o no realizar al ser humano.¹³

Este análisis llevó a la Corte Constitucional, en aquella oportunidad, a declarar la inexistencia de los artículos 51 y 87 de la Ley 30 de 1986 que sancionaban el porte de dosis personal de cocaína, marihuana o cualquier otra droga que produjera dependencia,

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-336 de 2008, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

¹¹ *Ibidem*.

¹² No le corresponde al Estado, ni a la sociedad, sino a las propias personas, decidir sobre la manera en cómo desarrollan sus derechos y construyen sus proyectos y modelos de realización personal". Corte Constitucional Sentencia T-516 de 1998 M.P. Antonio Barrera.

¹³ Corte Constitucional, Sentencia C-221 de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

pues contrariaban abiertamente los postulados del derecho al libre desarrollo de la personalidad.

Sobre el particular, refirió la Corte que el consumo de este tipo de sustancias es un asunto que no escapa de la órbita del ser humano y, en consecuencia, no es un tema que pueda ser regulado por el Legislador, menos a través de la imposición de una prohibición absoluta.

En esa medida, a partir de la fecha, las personas quedaron facultadas para el porte y consumo de la dosis mínima. Lo cual fijó un claro límite entre la política criminal del Estado en materia de estupefacientes y la facultad individual para consumir estas sustancias, como expresión del derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad.

II.III. DERECHO A LA IGUALDAD

El derecho a la igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política¹⁴, ha sido ampliamente desarrollado por la jurisprudencia constitucional que le ha reconocido una estructura compleja, compuesta por varias facetas¹⁵: la igualdad como valor, como principio y como derecho.

"En tanto valor, la igualdad es una norma que establece fines o propósitos, cuya realización es exigible a todas las autoridades públicas y en especial al legislador, en el desarrollo de su labor de concreción de los textos constitucionales.

En su rol de principio, se ha considerado como un mandato de optimización que establece un deber ser específico, que admite su incorporación en reglas concretas derivadas del ejercicio de la función legislativa o que habilita su uso como herramienta general en la resolución de controversias sometidas a la decisión de los jueces.

Finalmente, en tanto derecho, la igualdad se manifiesta en una potestad o facultad subjetiva que impone deberes de abstención como la prohibición de la discriminación, al mismo tiempo que exige obligaciones puntuales de acción, como ocurre con la consagración de tratos favorables para grupos puestos en situación de debilidad manifiesta."¹⁶

El principio impone al Estado el deber de tratar a todos sus ciudadanos y ciudadanas, de tal modo que las cargas y las ventajas sociales se distribuyan equitativamente entre ellos y ellas. Este deber, a su vez implica la implementación de cuatro mandatos:

¹⁴ "Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan"

¹⁵ Corte Constitucional, sentencia C-220 de 2017, M.P. José Antonio Cepeda Amaral (E).

¹⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-104 de 2016, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

- i. -Trato idéntico a quienes se encuentren en circunstancias idénticas.
- ii. -Trato enteramente diferenciado a quienes no compartan con otros, ningún elemento en común.
- iii. -Trato paritario a quienes se encuentren en una posición similar y diversa, pero las similitudes sean más relevantes que las diferencias (trato igual a pesar de las diferencias).
- iv. -Trato diferenciado a destinatarios a quienes se encuentren en una posición en parte similar y en parte diversa, pero que las diferencias sean más relevantes que las similitudes.¹⁷

Lo anterior es consecuente con el pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la Sentencia C-221 de 1994 en el que una de las circunstancias que motivó la inexecutable de las disposiciones que penalizaban la dosis personal fue que la medida implicaba un trato discriminatorio hacia los consumidores. Esto, en tanto no se demostró que existiera un fundamento constitucional para soportar esta prohibición que únicamente traía como efecto la limitación de los derechos de un grupo poblacional.

II.IV. DERECHO A LA SALUD.

Ahora bien, como fue advertido, a pesar del pronunciamiento de la Corte Constitucional y del reconocimiento, realizado vía jurisprudencial, de los derechos al libre desarrollo de la personalidad y la igualdad de los consumidores, desde el año 1994 iniciaron las iniciativas de reforma constitucional para prohibir el porte y consumo de estupefacientes.

En la sentencia C-574 de 2011, a través de la cual la Corte Constitucional estudió la demanda del Acto Legislativo 02 de 2009, se relataron todos los intentos de modificación del artículo 16 de la Constitución Política que finalmente se concretaron en el 2009 con un enfoque distinto: la protección al derecho a la salud.

El artículo 49 de la Carta Política consagra la salud como un servicio público a cargo del Estado, entendido como el conjunto de políticas que buscan garantizar integralmente la salud de la población, por medio de acciones de salubridad colectiva e individual, y sus resultados se constituyen en indicadores de las condiciones de vida, bienestar y desarrollo del país.

No obstante, a través de amplia jurisprudencia, la Corte Constitucional consolidó un proceso de reconocimiento de la Salud como un derecho fundamental que culminó con la expedición de la Ley 1751 de 2015.¹⁸

Teniendo en cuenta que el consumo de estupefacientes había sido tratado también por la jurisprudencia constitucional desde el enfoque de los sujetos farmacodependientes, en el

¹⁷ P. Westen. *Speaking of equality. An Analysis of the Rhetorical force of Equality in moral and legal discourse*. Princeton University Press, 1990, cap.v.
¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-171 de 2018. Cristina Pardo Schlesinger.

año 2009 se impulsó el Acto Legislativo que incluyó la prohibición del porte y consumo de estas sustancias, desde el artículo 49 constitucional.

Sobre esta materia, la Corte había venido reconociendo que es "deber del Estado brindar a las personas farmacodependiente el tratamiento necesario para superar el estado de alteración al que se encuentra sometido, resaltando que para la prestación de este servicio se debe tener en cuenta aspectos como el tiempo de consumo, la sustancia ingerida y los problemas personales que del consumo se han derivado".¹⁹

Así las cosas, partiendo de la posible afectación que el consumo podría generar en los individuos y en la protección al derecho a la salud de los colombianos, en el 2009 se incluyeron las siguientes modificaciones al artículo 49 C.P.:

"El porte y el consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas está prohibido, salvo prescripción médica. Con fines preventivos y rehabilitadores la ley establecerá medidas y tratamientos administrativos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para las personas que consuman dichas sustancias. El sometimiento a esas medidas y tratamientos requiere el consentimiento informado del adicto.

Así mismo el Estado dedicará especial atención al enfermo dependiente o adicto y a su familia para fortalecerla en valores y principios que contribuyan a prevenir comportamientos que afecten el cuidado integral de la salud de las personas y, por consiguiente, de la comunidad, y desarrollará en forma permanente campañas de prevención contra el consumo de drogas o sustancias estupefacientes y en favor de la recuperación de los adictos."

De lo anterior se desprende que hoy en día está consagrada una prohibición de orden constitucional frente al consumo de sustancias estupefacientes o psicotrópicas, salvo prescripción médica, en contraposición a una prohibición de orden legal en las que se exceptúan los fines medicinales y científicos, como lo dispuso la Ley 1787 de 2016. Lo anterior, como parte de la protección y reconocimiento del derecho a la salud.

III. AFECTACIÓN DEL DERECHO A LA SALUD POR EL CONSUMO DE SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES O PSICOTRÓPICAS.

Vale la pena preguntarse si el fundamento del Acto Legislativo 02 de 2009 es plenamente aplicable para todos los tipos de sustancias estupefacientes o psicotrópicas. Es decir, evaluar si el consumo de cualquiera de este tipo de sustancias tiene la virtualidad de afectar la salud, entendida como derecho, principio y servicio público y si, en consecuencia, todas deben ser objeto de prohibición constitucional.

En ese sentido, el cambio de enfoque en la política de drogas exige evaluar con detenimiento cuál es la variable crítica en este asunto. Por muchos años, la causa

¹⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-452 de 2018 M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

prohibicionista ha estado sustentada en gran parte en la creencia que el consumo no medicinal de cannabis es una gran amenaza contra la salud pública. Sin embargo, en este proceso hemos llegado a entender que definitivamente no podrá haber un cambio de paradigma si no se despejan las dudas que existen en materia de salud alrededor del consumo de cannabis de uso adulto.

III.I FRENTE AL DAÑO AL CONSUMIDOR.

Sobre este particular, vale la pena traer a colación el artículo "Drug harms in the UK: a multicriteria decision analysis"²⁰ publicado en 2010 en el diario médico The Lancet, que evaluó los impactos que las drogas —tanto legales como ilegales— tenían en las personas que las consumían, considerando además el contexto en el cual estas vivían. Entre las conclusiones a las que llega la investigación, se tiene que la sustancia que más daño causa, tanto al individuo como a la sociedad, es el alcohol, con una valoración de 72/100; el tabaco por su parte es el sexto en la lista y sólo es un poco menos nocivo que la cocaína.

Drogas por su nivel de daño, mostrando las contribuciones por tipo (daño al consumidor y daño hacia otros) al puntaje total.

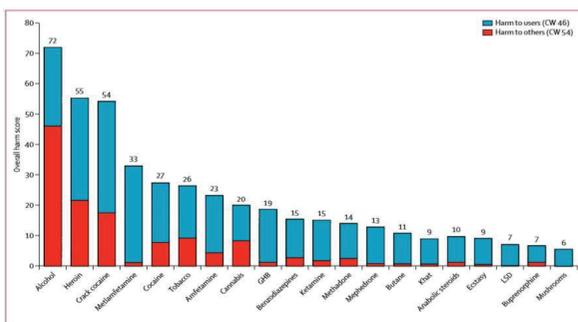


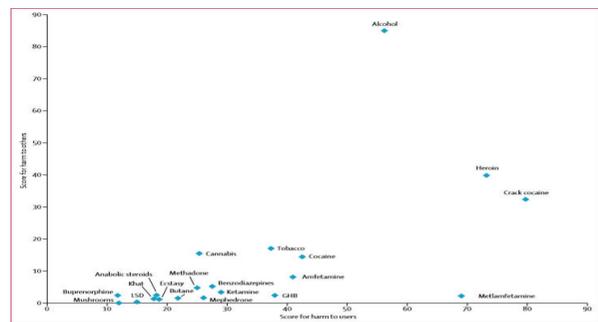
Figure 2: Drugs ordered by their overall harm scores, showing the separate contributions to the overall scores of harms to users and harm to others. The weights after normalisation (0-100) are shown in the key (cumulative in the sense of the sum of all the normalised weights for all the criteria to users, 46; and for all the criteria to others, 54). CW-cumulative weight; CRB-γ-hydroxybutyric acid; LSD-lysergic acid diethylamide.

Fuente: Drug harms in the UK: a multicriteria decision analysis. 2010.

²⁰ Leslie King and Lawrence Phillips. "Drug harms in the UK: a multicriteria decision analysis". David Nutt. The Lancet, 2010.

Ahora bien, el mismo artículo citado con anterioridad, realizó un análisis sobre las drogas que causan daño al consumidor y las drogas que causan daño a otros. A continuación, se presenta el resultado.

Drogas mostradas por su daño al consumidor y daño hacia otros.



Fuente: Drug harms in the UK: a multicriteria decision analysis. 2010.

Como se observa, son pocas las drogas que realmente tienen afectación frente a terceros y aún más pocas las que causan un efecto grave al consumidor, alcanzando el nivel más alto de afectación el consumo de alcohol, práctica que es plenamente legal en nuestro país.

En igual sentido, según la OMS el uso nocivo de alcohol es un factor causal de 200 enfermedades y trastornos²¹, además, existe evidencia de que la mitad de los consumidores de tabaco pueden morir por esta causa, siendo el 15% de esas muertes fumadores de humo ajeno o pasivos²².

De lo anterior, se desprende la conclusión de que, en la actualidad, existen sustancias incluso más perjudiciales para la salud, cuyo consumo se encuentra permitido y que no han sido objeto de ningún intento de restricción vía legal o constitucional. En cambio, su producción y consumo a gran escala permiten el recaudo de impuestos destinados a financiar programas sociales, el sistema de salud, entre otros.

III.II FRENTE A LA PROBABILIDAD DE DESARROLLAR TRASTORNOS ASOCIADOS AL CONSUMO.

²¹ Organización Mundial de la Salud (2019). Alcohol. Disponible en: <https://www.who.int/es/news-room/factsheets/detail/tobacco>.

²² Organización Mundial de la Salud (2019). Tabaco. Disponible en: <https://www.who.int/es/news-room/factsheets/detail/tobacco>.

Respecto a la posibilidad de desarrollar trastornos asociados al consumo por cannabis, vale traer a consideración el estudio publicado en por Catalina López, José Pérez y otros en el año 2011, en el que se menciona que la probabilidad acumulada de transición a desarrollar este tipo de trastornos por consumo de cannabis es de 8,9%; del 67,5% para los consumidores de nicotina; 22,7% para los consumidores de alcohol; y el 20,9% para los consumidores de cocaína.²³ Es decir, para el caso del cannabis, menos de una de cada 10 personas estaría en riesgo de desarrollar lo que se conoce como consumo problemático.

Un estudio más reciente del año 2019, realizado por los investigadores Christina Marel, Matthew Sunderland y otros, indica que las estimaciones de probabilidad acumulada de desarrollar trastornos por consumo de sustancias son: el 50,4% en consumidores de estimulantes, 46,6% de opioides, 39% de sedante, 37,5% de alcohol y 34,1% de los consumidores de cannabis.²⁴ Es decir, bajo este estudio 3 de cada 10 consumidores de consumidores de cannabis podrían desarrollar trastornos asociados al consumo. Una vez más, en términos de consumo problemático el cannabis sigue estando muy por debajo de sustancias legales como el alcohol y el tabaco.

Adicional a lo anterior, de acuerdo con la publicación del National Institute on Drug Abuse (NIH) acerca del cannabis, no hay reportes de muertes por sobre dosis de consumo de esta sustancia.²⁵ En el mismo sentido se han pronunciado diversos expertos en la materia.²⁶

III.III FRENTE AL AUMENTO DEL CONSUMO POR REGULACIÓN.

El aumento del consumo problemático de cualquier sustancia es un problema de salud pública, más aún, si se trata de sustancias ilegales, de las cuales no se tiene conocimiento de su origen, proceso de producción y los efectos sobre la salud por malas prácticas.

Justamente uno de los temores que más se ha difundido frente a la regularización del cannabis es la posibilidad de aumento en el consumo, en especial en menores de edad. Sin embargo, la evidencia de mercados ya regulados indica que la regulación de los

23 Lopez-Quintero C, Pérez de los Cobos J, Hasin DS, et al. (2011) Probability and predictors of transition from first use to dependence on nicotine, alcohol, cannabis, and cocaine: results of the National Epidemiologic Survey on Alcohol and Related Conditions (NESARC). *Drug Alcohol Depend.* 2011;115(1-2):120-130. doi:10.1016/j.drugalcdep.2010.11.004

24 Marel, C., Sunderland, M., Mills, K. L., Slade, T., Teesson, M., & Chapman, C. (2019). Conditional probabilities of substance use disorders and associated risk factors: Progression from first use to use disorder on alcohol, cannabis, stimulants, sedatives and opioids. *Drug and alcohol dependence*, 194, 136–142. <https://doi.org/10.1016/j.drugalcdep.2018.10.010>

25 NIH. La marihuana- DrugFacts. Obtenido de: <https://www.drugabuse.gov/es/publicaciones/drugfacts/la-marihuana>

26 Ver también: German Lopez. *The three deadliest drugs in America.* Vox 2017.

mercados puede incidir en la reducción del consumo, e inclusive, mejorar la percepción del riesgo asociado al consumo y desincentivar prácticas riesgosas para los consumidores.²⁷

De igual manera, frente al consumo de menores, la evidencia internacional respalda la afirmación de que el mercado regulado no conllevó el aumento en el consumo de menores de edad, sino todo lo contrario: en Estados Unidos, por ejemplo, se redujo hasta en un 9% el consumo en menores desde la legalización²⁸. De igual manera, en Uruguay²⁹ y en Canadá tampoco se aumentó el consumo en adolescentes.³⁰

En consonancia con lo anterior, el estudio realizado en Estados Unidos determinó que: "después de la legalización en 2012 de la venta de marihuana a adultos en Washington, el consumo de marihuana durante los últimos 30 días disminuyó o se mantuvo estable hasta 2016 entre los estudiantes del condado de King en los grados 6, 8, 10 y 12. Entre los estudiantes del grado 10, se produjo una disminución entre los hombres, mientras que la tasa entre las mujeres se mantuvo estable".³¹

Estos resultados tienen explicación en las bondades de la regulación que, frente a la salud pública, resulta más eficiente que el prohibicionismo. El mercado controlado permite determinar cómo, quién, dónde y qué se consume, permitiendo alejar a los menores de edad y población en riesgo de cualquier tipo de consumo.

IV. FRENTE AL AUMENTO DE VIOLENCIA POR CONSUMO DE CANNABIS.

Sobre el posible aumento de violencia por el consumo de cannabis, no existe evidencia concluyente que asocie el consumo de cannabis con el aumento de comportamientos violentos. Inclusive, existen estudios que sugieren que el cannabis disminuye la agresividad, entre ellos los traídos a colación por la FIP que mencionan lo siguiente: "los estudios sobre la conexión entre violencia y el consumo de marihuana y de alcohol indican que la marihuana parece disminuir la agresividad. Existe evidencia de la tendencia al comportamiento violento asociada al abuso de alcohol o de drogas duras como la cocaína

27 Pablo Zuleta (2020). *Nuevas políticas de drogas deben prevenir el consumo problemático.* Obtenido de: <https://redesdal.org/blog/el-cambio-en-pol%C3%ADtica-de-drogas-debe-buscar-prevenir-el-consumo>.

28 Revista médica JAVA Pediatrics, 2019.

29 Hannah Laqueur, Ariadne Rivera-Aguirre, Aaron Shev, Alvaro Castillo-Carriglia, Kara E. Rudolph, Jessica Ramirez, Silvia S. Martins, Magdalena Cerdá, *The impact of cannabis legalization in Uruguay on adolescent cannabis use*, *International Jou*

30 https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_63/Statements63_02_03.2020/Contry_03_03.2020/Canada.pdf

31 Ta M, Greto L, Bolt K. *Trends and Characteristics in Marijuana Use Among Public School Students — King County, Washington, 2004–2016.* *MMWR Morb Mortal Wkly Rep* 2019;68:845–850. Obtenido de: https://www.cdc.gov/mmwr/volumes/68/wr/mm6839a3.htm?_cid=mm6839a3_wrsuggestedcitation

y la heroína. El consumo de marihuana, en otras palabras, no parece conducir a más violencia".³²

En el mismo sentido, expertas como Paola Cubillos y María Isabel Gutiérrez señalan que, en términos de hechos violentos, el cannabis no genera la agresividad que con mayor frecuencia se asocia con el alcohol.³³

Finalmente, conforme al estudio realizado por Denson, Blundell y otros, el alcohol es el contribuyente psicotrópico más común al comportamiento agresivo. En muchas partes del mundo, el consumo agudo de alcohol está implicado en aproximadamente entre el 35% y el 60% de los delitos violentos.³⁴

V. REGULARIZACIÓN EXCLUSIVA DEL CANNABIS.

Las sustancias estupefacientes y psicotrópicas, en general, tienen un potencial de adicción, entendido como la capacidad de desarrollar hábitos de consumo ligadas a una dependencia psicológica o fisiológica, así como generan un síndrome de abstinencia, entendido como las alteraciones físicas y psíquicas que aparecen en una persona cuando deja bruscamente de tomar una sustancia a la cual está habituada o es adicta.

De acuerdo al estudio realizado por el profesor de Psicofarmacología en la Universidad de Bristol, David Nutt, sustancias prohibidas y no prohibidas como la heroína (peligrosa por su alta mortalidad)³⁵, la cocaína (que cuando decanta en muerte por sobredosis muestra edema cerebral y pulmonar)³⁶, la metanfetamina, el crack o el alcohol (el cual es uno de los causantes de la cirrosis) son las sustancias que más afectación al consumidor pueden generar.³⁷

El alcohol como primer ejemplo, genera tolerancia, acostumbramiento y dependencia. Dicha sustancia ante su abuso presenta como consecuencia efectos negativos acentuados que tienen tendencia a decantar en una embriaguez patológica³⁸, entre otras afectaciones a la salud de sus consumidores, como bien lo ha venido advirtiendo la OMS.

La nicotina por su parte es una sustancia que genera dependencia, tolerancia y síndrome de abstinencia ante su interrupción, además, como ya se mencionó, según la OMS mata a

32 FIP. *Nueve preguntas sobre marihuana medicinal.* Obtenido de: <https://www.ideaspaz.org/especiales/marihuana-medicinal/>

33 *Colombian Check* (2020). Obtenido de: <https://colombiancheck.com/cheques/miranda-comparto-veje-meme-chileno-con-cifras-sin-fuente-favor-del-cannabis>

34 Denson, TF, Blundell, KA, Schofield, TP y col. *Los correlatos neurales de la agresión relacionada con el alcohol.* *Cogn Affect Behav Neurosci* 18, 203–215 (2018). <https://doi.org/10.3758/s13415-017-0558-0>

35 *British Broadcasting Corporation BBC* *Cuáles son las sustancias más adictivas del mundo y qué le hacen a nuestro cerebro*, recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-46877409>

36 Cesar Augusto Giraldo Giraldo, *Medicina Forense*, 2009.

37 Leslie King and Lawrence Phillips. "Drug harms in the UK: a multicriteria decision analysis". *David Nutt. The Lancet*, 2010.

38 Cesar Augusto Giraldo Giraldo, *Medicina Forense*, 2009.

la mitad de sus consumidores y genera distintas afectaciones a la salud. Mientras que los Opiáceos presentan facilidad para inducir farmacodependencia, lo que obliga a los médicos que los recetan, sean extremadamente cuidadosos, y no generosos en su prescripción.³⁹

En lo que respecta al Cannabis, varios autores y estudios señalan que es baja la probabilidad acumulada de desarrollar consumos problemáticos o trastornos asociados al consumo⁴⁰, no suele inducir tolerancia⁴¹ o decantar en muerte por sobredosis. En contra posición con los ejemplos tanto lícitos como ilícitos ya citados. Lo anterior aunado a sus aplicaciones en temas de salud y calidad de vida (cuidados paliativos) que hoy son una realidad.

Se evidencia entonces que los efectos del cannabis no son más nocivos que los efectos del alcohol o del cigarrillo. De acuerdo a lo expuesto es necesario ser claros respecto a que el presente Proyecto de Acto Legislativo exclusivamente busca la regularización del uso adulto del cannabis. En consecuencia, y considerando además que:

- 1) Colombia cuenta con una legislación vigente que reglamenta de forma idónea y eficaz el cultivo, la transformación, la comercialización y exportación del cannabis de uso medicinal que bien podría extenderse al adulto sin inconvenientes;
- 2) Existe una tendencia creciente en el ámbito internacional de reglamentar y permitir el uso adulto del cannabis;
- 3) Se está consolidando un nuevo mercado a nivel mundial que está generando ganancias.

Se puede afirmar entonces que es viable y positivo regularizar el cannabis para su uso adulto.

Sobre este asunto es pertinente traer a colación los estudios realizados por Dejusticia, que señalan que existen tres tipos de consumo, a saber: 1) cotidiano, 2) habitual y 3) problemático. Según las experiencias de Uruguay, Canadá y Estados Unidos, países en los que se reguló la producción y la comercialización de cannabis adulto, de los distintos tipos de consumo, solo el problemático requiere un tratamiento.

Aunado a lo anterior y de acuerdo al Informe Mundial Sobre las Drogas 2018 de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, solo el 11,27% de la totalidad de consumidores de drogas presentan este tipo de consumo.

En el mismo sentido, Dejusticia trae a colación las cifras reportadas por la DEA que demuestran la cantidad de muertes directas por el consumo de drogas en Estados Unidos.⁴²

39 Cesar Augusto Giraldo Giraldo, *Medicina Forense*, 2009.

40 Marel, C., Sunderland, M., Mills, K. L., Slade, T., Teesson, M., & Chapman, C. (2019). Conditional probabilities of substance use disorders and associated risk factors: Progression from first use to use disorder on alcohol, cannabis, stimulants, sedatives and opioids. *Drug and alcohol dependence*, 194, 136–142. <https://doi.org/10.1016/j.drugalcdep.2018.10.010>

41 Cesar Augusto Giraldo Giraldo, *Medicina Forense*, 2009.

42 German Lopez. *The three deadliest drugs in America.* Vox 2017.

Su principal conclusión es que la droga más mortal, es el tabaco. Así como no se reporta ninguna muerte por el consumo de cannabis.

VI. CONCLUSIONES

Es evidente que los diversos estudios realizados en la actualidad han empezado, y por fortuna, a cuestionar los mitos dados por ciertos alrededor del consumo de cannabis. No obstante, la discusión acerca del cambio en la política de drogas no se trata de una competencia entre cuál sustancia causa más o menos daño o cuál es más adictiva. La discusión realmente es sobre cómo el potencial uso excesivo o consumo problemático, puede desencadenar impactos negativos en la salud humana y cuál debería ser la respuesta del Estado ante este escenario límite.

En ese sentido, se puede concluir entonces que es necesario que los Estados diseñen respuestas diferenciadas para cada tipo de población y de sustancia ya que, como ya lo había advertido la Corte Constitucional en el año 1994 "no puede, pues, un Estado respetuoso de la dignidad humana, de la autonomía personal y el libre desarrollo de la personalidad, escamotear su obligación irrenunciable de educar, y sustituir a ella la represión como forma de controlar el consumo de sustancias que se juzgan nocivas para la persona individualmente considerada y, eventualmente, para la comunidad a la que necesariamente se halla integrada".⁴³

Adicionalmente, es importante diferenciar el consumo problemático, del consumo ocasional o adulto, siendo este segundo un tipo de consumo que no necesariamente tiene afectación sobre la salud pública, ni sobre los derechos de los demás.

En lo que respecta al consumo problemático, más que la prohibición, se debe garantizar una oferta de servicios de salud, con tratamientos que sean voluntarios y basados en evidencia, de acuerdo a: 1) lo detallado en los estándares de la Organización Mundial de la Salud (OMS); 2) el documento de resultados de la UNGASS (2016); y 3) la propia legislación colombiana a través de la Ley 1566 de 2012⁴⁴.

Si lo que se pretendió con el Acto Legislativo 02 de 2009 fue entonces proteger el derecho a la salud, es necesario que el Estado colombiano adopte las medidas correspondientes para aplicar los principios de la salud pública, en vez de promover una política de naturaleza prohibitiva y penal.⁴⁵

⁴³ Corte Constitucional, Sentencia C-221 de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz.
⁴⁴ "Por la cual se dictan normas para garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas y se crea el premio nacional "entidad comprometida con la prevención del consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas", la cual indica en su Artículo 2 que "toda persona que sufra trastornos mentales o cualquier otra patología derivada del consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas lícitas o ilícitas, tendrá derecho a ser atendida en forma integral por las entidades que conforman el Sistema General de Seguridad Social en Salud y las instituciones públicas o privadas especializadas para el tratamiento de dichos trastornos"
⁴⁵ Dejusticia, "Comentarios borrador de decreto por medio del cual se adiciona el capítulo 9 del título 8 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1070 de 2015, "Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa", para reglamentar parcialmente el Código Nacional de Policía y Convivencia, en lo referente a la prohibición de poseer, tener, entregar, distribuir o comercializar drogas o sustancias prohibidas" 2018.

En este escenario, es imperativo fortalecer el enfoque de salud pública el cual permitirá definir estrategias y herramientas para abordar la problemática de las drogas, no solo desde la visión del individuo sino también de lo colectivo, teniendo en cuenta el medio ambiente, la comunidad, la familia y el ámbito económico, pues su abandono puede exacerbar factores de riesgo que contribuyen al consumo ilícito de drogas.

Asimismo, y de acuerdo a lo planteado por Medina – Mora, definir el fenómeno de las drogas desde una perspectiva de salud pública permite reconocer diferencias entre las drogas y sus riesgos. Además, se aleja de conceptualizaciones que ven a las drogas como fin último, con el decomiso y la detención de personas como la meta, en cambio ve a las sustancias en su interacción con las personas que las usan o tienen potencial para hacerlo y que viven en contextos con mayor o menor riesgo y que son más o menos vulnerables a la experimentación.⁴⁶

En esta medida, se decide adoptar, de manera gradual, la visión de la dependencia como una enfermedad crónica y recurrente que requiere de atención integral. Porque los ciudadanos dependientes de las drogas deben ser tratados como pacientes necesitados de tratamiento y no como delincuentes merecedores de castigo, así como separar el consumo adulto del consumo problemático, deuda histórica del Estado frente a los consumidores. De este modo, el accionar institucional no se agota en el sistema judicial, por el contrario, entre las estrategias se incluyen la promoción de estilos de vida saludable, la prevención, el tratamiento, la reducción del daño asociado a usos problemáticos y la reinserción social, protegiendo los derechos humanos de las personas que usan drogas.⁴⁷

Durante los últimos 28 años luego de que la Corte Constitucional profiriera la sentencia C-221/94, se han llevado a cabo múltiples experiencias legislativas y de investigación en distintos países del mundo, que han agregado más argumentos a lo expresado por la Corte en su momento, bajo la misma premisa: la penalización del consumo de drogas, que se hace en nombre de la salud, es desastrosa para la salud pública y para los propios consumidores.

Por la razón que aquí ya se ha expresado, la penalización no impide que las personas accedan a las drogas, pero sí las obliga a consumirlas en el mundo de la ilegalidad y en condiciones que amenazan su seguridad y su salud. Esto no solo incrementa los riesgos sanitarios para los consumidores, sino que además evita que aquellos con problemas de dependencia busquen ayuda, pues temen la sanción y es profundamente discriminatorio.⁴⁸

VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Texto Aprobado en Segundo Debate	Texto Propuesto para Primer Debate en Senado.	Observaciones
----------------------------------	---	---------------

⁴⁶ Medina-Mora, Real, Villatoro, & Natera, "Las drogas y la salud pública: ¿hacia dónde vamos?", 2013, página 69
⁴⁷ Ministerio de Salud, Dirección de Promoción y prevención, "El consumo de SPA en Colombia" 2015.
⁴⁸ Rodrigo Uprimny, "Una oportunidad perdida", Dejusticia, 2019

Vuelta por la Plenaria de la Cámara de Representantes.		
ARTÍCULO 1º. El artículo 49 de la Constitución Política quedará así: ARTÍCULO 49o. La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley. Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.	ARTÍCULO 1º. El artículo 49 de la Constitución Política quedará así: ARTÍCULO 49o. La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley. Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.	Se elimina el aparte señalado al ser redundante porque tal reglamentación ya existe en la ley. Así mismo, se reorganiza el contenido del artículo con una mejor redacción que busca delimitar los verbos rectores exceptuados de la prohibición general y clarificar el alcance de las licencias, conservando el espíritu de lo propuesto y aprobado en Cámara.

La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria. Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad. El porte y el consumo de sustancias psicoactivas no reguladas está prohibido, salvo prescripción médica. Con fines preventivos y rehabilitadores la ley establecerá medidas y tratamientos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para toda la población y en especial a las personas que consuman sustancias estupefacientes o sicotrópicas. El sometimiento a esas medidas y tratamientos requiere el consentimiento informado del consumidor. La prohibición prevista en el inciso anterior no aplicará para el porte, producción, distribución, venta y consumo del cannabis y sus derivados por parte de mayores de edad. Tampoco aplicará para ninguna de estas sustancias cuando su destinación sea para usos científicos o de investigación, siempre y cuando se cuente con las licencias otorgadas por la autoridad competente. La Ley restringirá el consumo y comercialización de	La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria. Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad. El porte y el consumo de sustancias psicoactivas no reguladas está prohibido, salvo con fines médicos y científicos. <u>La prohibición prevista en el inciso anterior no aplicará para el porte y consumo del cannabis y sus derivados por parte de mayores de edad. Además se permitirá la producción, distribución y venta de cannabis con fines de uso adulto por parte de mayores de edad, siempre que se cuente con las licencias otorgadas por la autoridad competente.</u> Con fines preventivos y rehabilitadores la ley establecerá medidas y tratamientos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para toda la población y en especial a las personas que consuman sustancias psicoactivas. El sometimiento a esas medidas y tratamientos requiere el consentimiento informado del consumidor.	
--	--	--

<p>cannabis o sus derivados en entornos escolares y reglamentará el porte y consumo de cannabis y sus derivados en espacios públicos, recreativos, en espacios privados y públicos abiertos al público, comunes, zonas comunes, en establecimientos carcelarios y de rehabilitación, entre otros.</p> <p>Así mismo, el Estado atenderá con un enfoque de Derechos Humanos a toda la población con una relación problemática con sustancias psicoactivas y a su familia y/o redes de apoyo, garantizando su tratamiento y rehabilitación; y así prevenir comportamientos que afecten el cuidado integral de la salud de las personas y, por consiguiente, de la comunidad, y desarrollará en forma permanente campañas de prevención del consumo de sustancias psicoactivas y sus efectos nocivos, así como estrategias de reducción de riesgos y daño en favor de los consumidores que tienen relación problemática o dependiente con sustancias psicoactivas.</p> <p>El Estado incorporará en el Sistema Educativo, en sus diferentes formas, modalidades y niveles, la educación sobre la prevención en el consumo de drogas o sustancias</p>	<p>Ley restringirá el consumo y comercialización de cannabis o sus derivados en entornos escolares y reglamentará el porte y consumo de cannabis y sus derivados en espacios públicos, recreativos, en espacios privados y públicos abiertos al público, comunes, zonas comunes, en establecimientos carcelarios y de rehabilitación, entre otros.</p> <p>Así mismo, el Estado atenderá con un enfoque de Derechos Humanos a toda la población con una relación problemática con sustancias psicoactivas y a su familia y/o redes de apoyo, garantizando su tratamiento y rehabilitación; y así prevenir comportamientos que afecten el cuidado integral de la salud de las personas y, por consiguiente, de la comunidad, y desarrollará en forma permanente campañas de prevención del consumo de sustancias psicoactivas y sus efectos nocivos, así como estrategias de reducción de riesgos y daño en favor de los consumidores que tienen relación problemática o dependiente con sustancias psicoactivas.</p> <p>El Estado incorporará en el Sistema Educativo, en sus diferentes formas, modalidades y niveles, la educación sobre la</p>		<p>estupefacientes y sus efectos nocivos.</p> <p>Las entidades que conforman el Sistema General de Seguridad Social en Salud y sus prestadores garantizarán la aplicación e incorporación de lo establecido en este artículo de forma obligatoria.</p> <p>ARTÍCULO 2º. TRANSITORIO. El Gobierno Nacional tendrá un plazo de seis (6) meses, contados a partir de la promulgación del presente Acto Legislativo, para formular, divulgar e implementar una política pública estricta e integral en torno a la prevención y atención del consumo del cannabis y sus derivados. Dicha política deberá estar acompañada con una estrategia educativa nacional integral que tenga como objetivo la prevención del consumo de dichas sustancias.</p> <p>ARTÍCULO 3º. TRANSITORIO. El Gobierno Nacional tendrá un plazo de doce (12) meses contados a partir de la promulgación del presente Acto Legislativo, para formular, divulgar e implementar una política pública, encaminada en la prevención y tratamiento de enfermedades y condiciones fisiológicas y</p>	<p>prevención en el consumo de drogas o sustancias estupefacientes y sus efectos nocivos.</p> <p>Las entidades que conforman el Sistema General de Seguridad Social en Salud y sus prestadores garantizarán la aplicación e incorporación de lo establecido en este artículo de forma obligatoria.</p> <p>ARTÍCULO 2. TRANSITORIO: Se conserva el texto aprobado en segundo debate.</p> <p>ARTÍCULO 3. TRANSITORIO: Se conserva el texto aprobado en segundo debate.</p>	
<p>psicológicas derivadas del consumo crónico y dependiente de cannabis en adultos.</p> <p>ARTÍCULO 4º. Modifíquese el artículo 287 de la Constitución Política, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales. 5. Establecer, recaudar y administrar tributos a favor del respectivo orden municipal, distrital o departamental, por las distintas actividades relativas a la distribución o venta de cannabis para uso 	<p>ARTÍCULO 4: Se conserva el texto aprobado en segundo debate.</p>		<p>de adultos, de acuerdo a la ley.</p> <p>ARTÍCULO 5. Modifíquese el artículo 317 de la Constitución Política, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 317. Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización.</p> <p>La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción.</p> <p>La ley regulará los impuestos que decreten los municipios y distritos a su favor, previa aprobación de los concejos, por el uso de inmuebles en actividades relativas al cannabis de uso para adultos. Estos impuestos tendrán como destinación los sistemas de salud y educación, y el sector agricultura</p> <p>ARTÍCULO 6. TRANSITORIO. El congreso de la República expedirá la ley que reglamenta y autoriza a las entidades territoriales la imposición de los tributos</p>	<p>ARTÍCULO 5. Se conserva el texto aprobado en segundo debate.</p> <p>ARTÍCULO 6. Se conserva el texto aprobado en segundo debate.</p>	

señalados en el presente Acto Legislativo, dentro de los doce (12) meses siguientes a su entrada en vigencia.		
ARTÍCULO 7°. VIGENCIA. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación. El artículo 1 entrará en vigencia doce (12) meses después de la promulgación de este acto legislativo.	ARTÍCULO 7°. VIGENCIA. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación. El artículo 1 entrará en vigencia <u>seis (6) meses</u> después de la promulgación de este acto legislativo.	Se reduce de doce a seis, los meses para entrar en vigencia el artículo 1 después de promulgado el Acto Legislativo. Esto, para que coincida con la puesta en marcha de la política pública establecida en el artículo 2.

VIII. POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

En cumplimiento a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992, consideramos que ningún congresista se vería inmerso en una situación en la que de la discusión o votación de este proyecto pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo en su favor, entre otras cosas, por tratarse de una reforma constitucional.

Lo anterior, sin perjuicio del deber de los congresistas de examinar, en cada caso concreto, la existencia de posibles hechos generadores de conflictos de interés, en cuyo evento deberán declararlos de conformidad con lo dispuesto en el inciso 1° del artículo 286 ibídem: *“todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones”*.

IX. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, presento ponencia positiva y, en consecuencia, solicito a los integrantes de la Comisión Primera del Senado de la República, dar PRIMER DEBATE al Proyecto de Acto Legislativo No. 033 de 2022 Senado – 002 de 2022 Cámara. “Por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia, se regulariza el cannabis de uso adulto y se dictan otras disposiciones, conforme al Pliego de Modificaciones y el consecuente texto propuesto para discusión.

Cordialmente,



MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ
Senadora de la República

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. 033 DE 2022 SENADO – 002 DE 2022 CÁMARA. “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, SE REGULARIZA EL CANNABIS DE USO ADULTO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA

ARTÍCULO 1°. El artículo 49 de la Constitución Política quedará así:

ARTÍCULO 49o. La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.

Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.

La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria.

Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad.

El porte y el consumo de sustancias psicoactivas no reguladas está prohibido, salvo con fines médicos y científicos.

La prohibición prevista en el inciso anterior no aplicará para el porte y consumo del cannabis y sus derivados por parte de mayores de edad. Además, se permitirá la producción, distribución y venta de cannabis con fines de uso adulto por parte de mayores de edad, siempre que se cuente con las licencias otorgadas por la autoridad competente.

Con fines preventivos y rehabilitadores la ley establecerá medidas y tratamientos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para toda la población y en especial a las personas que consuman sustancias psicoactivas. El sometimiento a esas medidas y tratamientos requiere el consentimiento informado del consumidor.

Así mismo, el Estado atenderá con un enfoque de Derechos Humanos a toda la población con una relación problemática con sustancias psicoactivas y a su familia y/o redes de apoyo, garantizando su tratamiento y rehabilitación; y así prevenir comportamientos que afecten el

cuidado integral de la salud de las personas y, por consiguiente, de la comunidad, y desarrollará en forma permanente campañas de prevención del consumo de sustancias psicoactivas y sus efectos nocivos, así como estrategias de reducción de riesgos y daño en favor de los consumidores que tienen relación problemática o dependiente con sustancias psicoactivas.

El Estado incorporará en el Sistema Educativo, en sus diferentes formas, modalidades y niveles, la educación sobre la prevención en el consumo de drogas o sustancias estupefacientes y sus efectos nocivos.

Las entidades que conforman el Sistema General de Seguridad Social en Salud y sus prestadores garantizarán la aplicación e incorporación de lo establecido en este artículo de forma obligatoria.

ARTÍCULO 2°. TRANSITORIO. El Gobierno Nacional tendrá un plazo de seis (6) meses, contados a partir de la promulgación del presente Acto Legislativo, para formular, divulgar e implementar una política pública estricta e integral en torno a la prevención y atención del consumo del cannabis y sus derivados. Dicha política deberá estar acompañada con una estrategia educativa nacional integral que tenga como objetivo la prevención del consumo de dichas sustancias.

ARTÍCULO 3°. TRANSITORIO. El Gobierno Nacional tendrá un plazo de doce (12) meses contados a partir de la promulgación del presente Acto Legislativo, para formular, divulgar e implementar una política pública, encaminada en la prevención y tratamiento de enfermedades y condiciones fisiológicas y psicológicas derivadas del consumo crónico y dependiente de cannabis en adultos.

ARTÍCULO 4°. Modifíquese el artículo 287 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.
5. Establecer, recaudar y administrar tributos a favor del respectivo orden municipal, distrital o departamental, por las distintas actividades relativas a la distribución o venta de cannabis para uso de adultos, de acuerdo a la ley.

ARTÍCULO 5. Modifíquese el artículo 317 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 317. Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización.

La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción.

La ley regulará los impuestos que decreten los municipios y distritos a su favor, previa aprobación de los concejos, por el uso de inmuebles en actividades relativas al cannabis de uso para adultos. Estos impuestos tendrán como destinación los sistemas de salud y educación, y el sector agricultura.

ARTÍCULO 6. TRANSITORIO. El Congreso de la República expedirá la ley que reglamenta y autoriza a las entidades territoriales la imposición de los tributos señalados en el presente Acto Legislativo, dentro de los doce (12) meses siguientes a su entrada en vigencia.

ARTÍCULO 7°. VIGENCIA. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación. El artículo 1 entrará en vigencia seis (6) meses después de la promulgación de este acto legislativo.



MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ
Senadora de la República

INFORME PARA PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 90 DE 2022 SENADO

por medio de la cual se establecen garantías para el ejercicio de la movilización y la protesta social como expresión de la participación ciudadana dentro de la apertura democrática y la construcción de paz y duradera.

<p style="text-align: center;">INFORME DE PONENCIA AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA 090 DE 2022 "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN GARANTÍAS PARA EL EJERCICIO DE LA MOVILIZACIÓN Y LA PROTESTA SOCIAL COMO EXPRESIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DENTRO DE LA APERTURA DEMOCRÁTICA Y LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ Y DURADERA."</p> <p>El informe de ponencia a continuación está organizado en las siguientes partes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA. 2. IMPEDIMENTOS. 3. PLIEGO DE MODIFICACIONES. 4. PROPOSICIÓN. 5. TEXTO PROPUESTO PARA EL DEBATE. <ol style="list-style-type: none"> 1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA. <p>1.1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO.</p> <p>El proyecto de Ley 090 de 2022 fue radicado el 25 de julio de 2022 por parte los Honorables representantes Carlos Alberto Carreño, Jairo Reinaldo Cala, German Gómez López, Pedro Baracutao García Ospina, Luis Alberto Albán y los honorables senadores Omar de Jesús Restrepo, Pablo Catatumbo Torres, Sandra Ramírez Lobo, Imelda Daza Cotes y el suscrito ponente.</p> <p>El proyecto fue remitido a la comisión primera constitucional y se me designó como ponente único para el primer debate ante esta honorable Corporación.</p> <p>De conformidad con la exposición de motivos que acompaña el presente proyecto de Ley se advierte que tiene su principal antecedente en el Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en cuyos componentes centrales está el pactado en el punto 2.2.2. "(...) Garantías para la movilización y la protesta pacífica (...) como formas de acción política (...)".¹</p> <p>Lo anterior, porque se estableció que:</p> <p>"(...) La construcción de la paz requiere además de la movilización y participación ciudadana en los asuntos de interés público, y en particular en la implementación del presente Acuerdo. Eso supone, por una parte, el fortalecimiento de las garantías y las capacidades para que los ciudadanos y ciudadanas, asociados en diferentes organizaciones y movimientos sociales y políticos, desarrollen sus actividades y de esa manera contribuyan a la expresión de los intereses de una sociedad pluralista y multicultural por diferentes medios, incluyendo la protesta social (...)".²</p> <p>¹ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera", Pág. 44. ² Ibid. Pág. 36.</p>	<p>1.2. OBJETO DEL PROYECTO</p> <p>El presente Proyecto de Ley tiene como objeto reconocer el derecho a la protesta y movilización social, así como establecer garantías para el ejercicio de éste como expresión de la participación ciudadana dentro de la apertura democrática y la construcción de paz y duradera</p> <p>1.3. PROBLEMÁTICA A RESOLVER.</p> <p>Como ya se venía señalando, en la discusión política nacional recientemente el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante Acuerdo Final) hace un reconocimiento expreso que el Estado colombiano debe garantizar el derecho a la movilización y la protesta social como formas legítimas de construcción democrática de país, que está íntimamente ligado a la salvaguarda de otros derechos de las y los habitantes de nuestros territorios.</p> <p>El compromiso anterior no es caprichoso, sino que responde a un análisis que parte de comprender que:</p> <p>"(...) salta a la vista que salvo "el fortalecimiento de la vigilancia y el control a la acción y los medios utilizados por las autoridades para el tratamiento de este tipo de actividades" y el "acompañamiento del Ministerio Público en las movilizaciones y protestas como garante del respeto de las libertades democráticas, cuando sea pertinente o a solicitud de quienes protestan o de quienes se vean afectados o afectadas", no existen medidas normativas concretas que sirvan como fuente precisa para el goce efectivo del derecho a la protesta y la movilización social.</p> <p>Por otro lado, la adopción de la doctrina Militar norteamericana desarrollada en el marco de la Guerra Fría implicó, entre otras, brindar un tratamiento militar y represivo a los ejercicios de protesta y movilización social desarrollados por diversos sectores sociales. En esa dirección, el Ejército se "especializó" en tareas de control del orden público y la Policía sufrió un proceso de militarización, contrariando incluso la misionalidad establecida en la misma constitución cuando ésta anota que la misión de la fuerza pública está referida al cumplimiento de tareas esenciales del Estado como son "(...) defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial (...)". En otras palabras, "la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y el orden constitucional".³</p> <p>A estos argumentos, se suman los hallazgos hechos por la Comisión de la Verdad en su informe final, que sostiene que "(...) Este fenómeno se refleja en las relaciones cotidianas, en la forma en que el Estado se despliega en los territorios, y, por supuesto, en las políticas económicas. Treinta años</p> <p>³ Extracto de la exposición de motivos con la acompañamos la presentación del presente proyecto de Ley. Pág. 12.</p>
<p>después de una Constitución garantista, el país sigue manteniendo privilegios y exclusiones, algo que se ha visto reforzado por la doctrina del «enemigo interno» (...)".⁴</p> <p>Dicho esto, se puede colegir de manera preliminar que en el marco de la implementación del Acuerdo Final, en la búsqueda de la apertura política y con una perspectiva democrática de la construcción de país que ya viene incorporada en la Constitución Política de 1991, es inaplazable e imprescindible regular mediante esta Ley estatutaria un avance en el reconocimiento de garantías efectivas para el goce y ejercicio pleno del derecho a la protesta y movilización social, de manera tal que todo el andamiaje estatal, a través de sus instituciones y autoridades, asuman el deber de protección.</p> <p>1.3.1. Fragilidad de protección del derecho.</p> <p>En primer lugar, sea esta la oportunidad para vindicar el espíritu democrático de la Asamblea Nacional Constituyente en la que se reconocieron varios derechos esenciales para el desarrollo social y político del país, entre ellos el de reunirse pública y pacíficamente y la libertad de expresión; derechos fundamentales que a su vez son un límite intangible aún estados de excepción.⁵ Sin embargo, la Constitución política de 1991 no logró poner fin a la histórica práctica de restricción y criminalización de la protesta social bajo estas figuras exceptivas, especialmente, por razones de orden público.</p> <p>Así pues, pese a que la Corte Constitucional tempranamente hizo saber que el orden público es el "(...) conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos (...)".⁶, también indicó que "(...) el sentido que subyace a las autoridades de policía no es el de mantener el orden a toda costa sino el de determinar cómo permitir el más amplio ejercicio de las libertades ciudadanas sin que ello afecte el orden público (...)".⁷, de lo que puede sustraerse que las autoridades deben estar centradas en la protección de los derechos de la ciudadanía y su actual debe ajustarse a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, en especial cuando de uso de la fuerza se trate.</p> <p>Empero lo anterior, tal como se presentó desde la exposición de motivos de este proyecto de Ley, tales criterios que someten a las autoridades no son lo suficientemente expresos y esto ha llevado a que, en circunstancias de una aparente colisión de derechos, se opte por las vías que más restringen libertades fundamentales. Sobre este aspecto nuestro Tribunal Constitucional indicó que "(...) 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 (...)".⁸</p> <p>⁴ Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. Hay futuro si hay verdad: informe final. Hallazgos y recomendaciones. Bogotá D.C. 2022. Recuperado de https://www.comisiondelaverdad.co/hay-futuro-si-hay-verdad Pág. 645. ⁵ Congreso de la República. Ley 137 de 1994. ⁶ Corte Constitucional- Sentencia C - 024 de 1994. M.P. Alejandro Martínez Caballero ⁷ Ibid. ⁸ Corte Constitucional. Sentencia T - 456 de 1992. M.P. Jaime Sanín Greiffenstein y Eduardo Cifuentes Muñoz.</p>	<p>Aunado a lo anterior, las dinámicas del conflicto social y armado que han marcado la historia política del país han marcado la adopción de políticas de estigmatización y criminalización de organizaciones y movimientos sociales que no han sido proclives al establecimiento, sino que han juntado sus esfuerzos en la exigencia y construcción de condiciones dignas para la vida. Esto ha estado ligado a la concepción del enemigo interno que se entiende como "(...) un estigma contra los opositores, bajo el argumento de que tras sus actuaciones estaban los tentáculos del comunismo internacional. Bajo esta línea se establecieron sistemas de propaganda, guerra psicológica, reestructuración de las Fuerzas y lo más riesgoso de todo: el entrenamiento de civiles como apoyo a los militares en la guerra".⁹</p> <p>Lo anterior, tal como se expuso en la motivación de este Proyecto de Ley "(...) la adopción de la doctrina Militar norteamericana desarrollada en el marco de la Guerra Fría implicó, entre otras, brindar un tratamiento militar y represivo a los ejercicios de protesta y movilización social desarrollados por diversos sectores sociales. En esa dirección, el Ejército se "especializó" en tareas de control del orden público y la Policía sufrió un proceso de militarización, contrariando incluso la misionalidad establecida en la misma constitución cuando ésta anota que la misión de la fuerza pública está referida al cumplimiento de tareas esenciales del Estado como son "(...) defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial (...)". En otras palabras, "la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y el orden constitucional".¹⁰</p> <p>En ese sentido, se ha construido un marco legal que favorece la adopción de una política criminal y de actuar policivo proclives a la persecución de quienes de manera individual o colectiva participan de dinámicas de movilización y protesta social, tal como lo son el Código penal, la Ley de seguridad ciudadana y el código de policía, todo lo cual se ha legitimado bajo el argumento que solo las manifestaciones pacíficas serán susceptibles de protección constitucional¹¹, dejando abierto el boquete a que las autoridades, especialmente la fuerza pública disciplina sobre cuales pueden ser consideradas como violentas y así objeto de contención o represión de manera indiscriminada¹².</p> <p>Sumado a lo antes dicho, otra debilidad en la protección del derecho a la movilización y protesta social, que se convierte a su vez en un límite para la implementación integral del Acuerdo Final, es la falta de herramientas efectivas para exigir de las entidades responsables de proteger los derechos humanos en el país, especialmente respecto a la Procuraduría General de la Nación, actuaciones permanentes de control y acompañamiento de las manifestaciones, también la carencia de un marco normativo claro que permita sancionar a quienes incurran en infracciones contra el derecho en cuestión o en conductas contrarias a los derechos humanos el marco de la protesta.</p> <p>⁹ Comisión de la Verdad. Narrativa histórica. La noción de «enemigo interno». Recuperado de https://www.comisiondelaverdad.co/la-nocion-de-enemigo-interno ¹⁰ Ver página 12 del Proyecto de Ley publicado en la gaceta N° 893 de 2022. ¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C - 742 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa. ¹² Sobre el particular ha escrito de manera reiterada e insistente el profesor Rodrigo Uprimny.</p>

Asimismo, para que el rol de la Defensoría del Pueblo sea efectivo, se hace imperioso la implementación de un sistema de información específico sobre la protesta social con el propósito de conocer, prevenir, evaluar y contener amenazas, vulneraciones, limitaciones y riesgos que puedan infringir el derecho objeto de este Proyecto de Ley. También darle un carácter vinculante a las recomendaciones que haga la entidad sobre la materia en relación con las demás instituciones y autoridades, así como con la Fuerza pública y establecimiento de canales de diálogo y mediación.

1.3.2. Auge de la movilización social como reclamo de ampliación y apertura democrática.

La protesta social es concebida como un medio legítimo para la reivindicación de derechos, es por lo tanto un mecanismo eficaz que en "(...) una democracia, (...) también pueden ocurrir por otras vías menos tradicionales, que la literatura de los movimientos sociales llama "política de la disrupción"¹³

De acuerdo con la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos la protesta social es un "(...) elemento esencial para la existencia y consolidación de sociedades democráticas y se encuentra protegida por una constelación de derechos y libertades que el sistema interamericano garantiza tanto en la Declaración Americana de los Derechos y Obligaciones del Hombre como en la Convención Americana de Derechos Humanos (...)".¹⁴

En esa medida, al reconocer la legitimidad democrática de la protesta y movilización social cobra mayor sentido que en un Estado como el colombiano, con tantas y tan profundas desigualdades sociales y pocos canales de diálogo e inclusión política, que se presenten grandes oleadas de manifestaciones tendientes a reclamar cambios en las realidades que se viven en los territorios y en los distintos sectores de la sociedad.

Así como se expuso en los argumentos que acompañaron este Proyecto de Ley Estatutaria, Según Mauricio Archila¹⁵, entre el 1 de enero de 1975 y el 31 de diciembre del 2000, se registraron un total de 10.975 protestas en Colombia. El 34% de las mismas fueron protagonizadas por trabajadores y trabajadoras, el 28% por pobladores urbanos, el 17% por campesinos e indígenas; el 16 % por estudiantes, y el 5 % restante por otros actores. Por su parte, el CINEP señaló que entre 2002 y 2008 se registró un aumento significativo de este tipo de expresiones, llegando a una media de 643 luchas sociales por año¹⁶. No obstante, el pico más alto desde 1975 fue alcanzado el año 2013 con un total

¹³ LALINDE ORDOÑEZ, Sebastián. Elogio a la bulla Protesta y democracia en Colombia. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. Bogotá D.C. 2019. Recuperado de <https://www.dejusticia.org/publicacion/elocio-a-la-bulla-protesta-y-democracia-en-colombia/> Pág. 18.

¹⁴ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Protesta y Derechos Humanos Estándares sobre los derechos protesta social involucrados en las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal. Recuperado de <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/ProtestayDerechosHumanos.pdf> Pág. 10

¹⁵ Archila, M. (2003). Colombia 1975-2000: De Crisis en Crisis. ARCHILA, M. et al. (2003) 25 años de luchas sociales en Colombia. 1975-2000. Bogotá: CINEP, pp. 11-44

¹⁶ CINEP (2009). La Protesta social 2002-2008. En cuestión las políticas públicas de Uribe Vélez. Bogotá (Informe Especial). Disponible en línea: https://issuu.com/cineppp/docs/la_protesta_social_2002-2008_junio_2009

de 1027 protestas¹⁷. Otras fuentes, basadas en informes de la Policía Nacional, mencionan que durante el año 2010 1142 movilizaciones, y que en octubre de 2011 ya se contabilizaban 1573¹⁸.

Independientemente de la fuente que se utilice, la evidencia empírica sobre este tema permite afirmar que la protesta social, lejos de ser un fenómeno aislado, se ha convertido en una expresión permanentemente utilizada por los ciudadanos y ciudadanos para activar la defensa pública de sus intereses políticos y la visibilización de sus necesidades sociales, en el marco de la cada vez más notoria crisis del sistema político.

Sumado a lo anterior, de acuerdo con el CINEP en la última década de este siglo, se ha presentado un auge de la movilización de diversos sectores de la sociedad, en los que ha tenido un rol protagónico la juventud tanto en la convocatoria, participación como en la propuesta de alternativas para las problemáticas sociales. 4.687

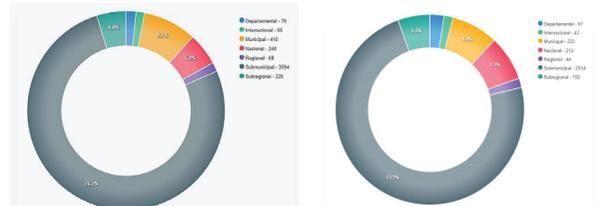


Gráfico 1. Ámbitos de las movilizaciones en el periodo 2011 - 2015 Gráfico 2. Ámbitos de las movilizaciones en el periodo 2016 - 2019

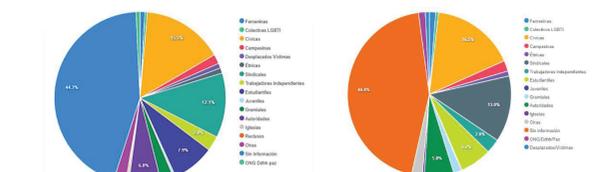
Los sectores convocantes provienen de subjetividades que cada vez toman mayor relevancia en el escenario nacional por sus compromisos con causas de defensa de la vida, las mujeres y la naturaleza. Aunque para el periodo del 2016 al 2019 se presentaron manifestaciones provenientes de sectores

¹⁷ CINEP (2014). Luchas sociales en Colombia 2013 (Informe Especial). Bogotá: CINEP. Disponible en línea: http://comosoc.org/IMG/pdf/informe_especial_cinep_protestas_2013.pdf

¹⁸ CRUZ, Edwin (2014). Dignidad en movimiento. El ascenso de la movilización social en Colombia (2010-2014). CONFLUENZE Vol. 6, No. 2, 2014, pp. 241-275, ISSN 2036-0967, Dipartimento di Lingue, Letterature e Culture Moderne, Università di Bologna

sociales emergentes de ligados a causas políticas, que pudimos vislumbrar en las calles de las ciudades. Gráfico 3. Convocantes en el periodo 2011 - 2015 Gráfico 4. Convocantes en el periodo 2016 - 2019

También se conoce que la movilización pacífica fue el mecanismo de protesta al que más han acudido



las y los colombianos, pues para el lapso del 2011 al 2015 se registraron 1762

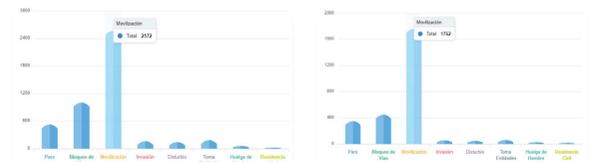


Gráfico 5. Tipos de luchas en el periodo 2011 - 2015 Gráfico 6. Tipos de luchas en el periodo 2016 - 2019

Los anteriores gráficos extraídos de las investigaciones del CINEP¹⁹ permiten concluir que las y los colombianos han ejercido su derecho a la protesta social como una vía para buscar canales de diálogo y escucha, buscando soluciones a problemáticas ligadas a asuntos ambientales, derechos de las mujeres y jóvenes; y, vindicaciones cívicas o de inconformismo ante decisiones políticas de los gobiernos de turno. Asimismo, el talante democrático es evidente en tanto se han usado formas pacíficas que buscan espacios de construcción para que se atienda una realidad concreta que les afecta o involucra.

Estudiando el estallido social del año 2021 el investigador Rodrigo Ante Meneses destaca que "(...) se fortalecen deliberativos comunitarios alrededor de las "Asambleas Populares", y se empiezan a consolidar propuestas alrededor de cabildos ciudadanos; en otras palabras, hay una gran urgencia y

¹⁹ Las seis gráficas agregadas fueron extraídas de la base de datos luchas social en Colombia, elaborada por el Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep) y fueron recuperadas de <https://www.cinep.org.co/base-de-datos-luchas-sociales/> consultando los periodos de tiempo relacionados con la última década de este siglo.

una gran potencialidad para avanzar en procesos de construcción democrática desde abajo y de institucionalidad desde la sociedad civil (...)”²⁰ De esta cita, se puede colegir lo que insistentemente se ha señalado y es que la protesta social es una vía a través de la cual se demanda la apertura democrática para contribuir al avance del país, en esa medida es que los movimientos y organizaciones sociales o ciudadanía en general, han avanzado en la proposición de escenarios de concertación colectiva.

Al respecto el profesor Sergio de Zubiría Samper ha señalado que "(...) solo profundizando la comprensión de la protesta social en Colombia y elevando la conciencia social de su significado, podremos configurar un pensamiento crítico que potencie la acción política en nuestro país (...)”²¹. Y la profesora Luciana Cadahia indica que "(...) estas protestas han tenido la capacidad de volverse afirmativas, puesto que están articulando al pueblo a través de formas simbólicas para imaginar un futuro alternativo (...) han mostrado como un ejemplo de dignidad de un pueblo (...)”²²

A modo de cerrar este acápite y teniendo de presente lo dicho por los profesores antes referidos, nótese entonces como la protesta social en su calidad de derecho tiene un papel central en la construcción de una democracia moderna porque permite reconocer la diferencia, encontrar los escenarios que distancian a los sectores sociales y permite proponer espacios de diálogo para consolidar escenarios de garantías de libertades y condiciones de vida digna para todas y todos. Y es justamente, este carácter democrático el que deja en evidencia la necesidad de que el Estado colombiano, como ocurre con otros derechos, establezca unas pautas para la plena garantía del derecho a la protesta y movilización social.

1.3.3. Graves violaciones a los derechos humanos en el marco de la protesta social.

Pese a la ya evidenciada esencia democrática del derecho a la protesta social, el Estado colombiano le ha dado un tratamiento estigmatizado, lo que se demuestra con la gravedad de hechos que han desplegado agentes estatales en el marco de las diferentes expresiones de esta prerrogativa, que ha tenido implicaciones en otros derechos.

Sobre el particular, Dejusticia en relación con el estallido social de 2021 ha insistido en mencionar que "(...) la respuesta del gobierno nacional a la protesta ha sido ambigua y poco asertiva frente al descontento popular (...) ha acudido a narrativas estigmatizadoras de los manifestantes, refiriéndose a ellos como vándalos y denunciando supuestos vínculos entre manifestantes y grupos armados ilegales (...) La Fiscalía General de la Nación, por otro lado, no ha abierto las investigaciones respectivas por los abusos y vulneraciones de derechos humanos por parte de la fuerza pública. Solo

²⁰ MENESES, Rodrigo. El paro nacional: retos para avanzar en el diálogo social desde una mirada local en Revista 100 días N° 102. Cinep, Bogotá D.C. 2021. Recuperado de <https://www.revistacienciascinep.com/home/notas-sobre-un-estallido-social-en-colombia-el-paro-nacional-28a/> P.p. 78 - 79.

²¹ DE ZUBIRÍA SAMPER, Sergio y LIBREROS JIMÉNEZ, Giovanni. Pensar y repotenciar el 21N y el 28A en Colombia. Revista Izquierda N° 103. Bogotá D.C. 2022. Recuperado de <https://revistaizquierda.com/pensar-y-repotenciar-ei21n-y-el-28a-en-colombia/>

²² CADAHIA, Luciana. El nuevo escenario abierto por las protestas sociales en Colombia. Disponible en https://puedis.unam.mx/revista_tlatelolco/el-nuevo-escenario-abierto-por-las-protestas-sociales-en-colombia/

se han referido al vandalismo (...) La respuesta de los órganos de control ha sido limitada y poco contundente. Ni la Procuraduría General ni la Defensoría del Pueblo han tomado acciones contundentes, claras y suficientes para enfrentar la violencia policial (...)”²³.

No obstante, es importante recordar que este tratamiento de la protesta social no fue una actitud exclusiva del anterior gobierno nacional, sino que tal como lo revela el Informe Final de la Comisión de la Verdad, de acuerdo con los testimonios y hallazgos hechos se pudo constatar que hay una constante en la estigmatización, criminalización, militarización y represión de ésta en el marco del conflicto armado como parte de la política de Estado para contener cualquier asomo de discusión o inconformidad respecto al curso que tomaba el país²⁴.

Tal actitud y tratamiento se ha puesto en evidencia con los dolorosos hechos ocurridos en las diferentes formas de manifestación social, que han revestidos gravedad por violar el marco de los derechos humanos y poner en riesgo la vida e integridad de convocantes, manifestantes y la sociedad en general.

En ese sentido, como ya se dijo en la exposición de motivos que acompañó este proyecto de Ley según datos divulgados por el Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado (MOVICE)²⁵ expresan que, durante el 2013, año del Paro campesino, 15 personas fueron asesinadas a manos de la Policía Nacional, 12 por armas de fuego. Mientras tanto 800 personas fueron heridas, y ocurrieron más de 3.000 detenciones, de las cuales 180 enfrentan procesos judiciales. Durante el periodo de ocurrencia del mencionado Paro, se denunciaron por parte de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y popular, varias violaciones, entre ellas: siete (7) víctimas de torturas o actos crueles; cuarenta (40) personas con signos corporales de violencia física; 329 con algún tipo de lesión y/o herida, y cinco (5) ciudadanos con heridas graves que implicaron incapacidad parcial o total²⁶. Para ese mismo periodo, la Defensoría del Pueblo²⁷ registró la recepción de ciento tres (103) quejas por tratamiento violento por parte de miembros de la Fuerza Pública.

²³ JIMÉNEZ GONZÁLEZ, Daniela, FORERO ALBA, Laura Sofía y GUZMÁN RODRÍGUEZ Diana Esther. ABC de la protesta social y de la crisis de derechos humanos en Colombia. Dejusticia. Bogotá D.C., 2021. Disponible en <https://www.dejusticia.org/abc-de-la-protuesta-social-y-de-la-crisis-de-derechos-humanos-en-colombia/>

²⁴ Op. Cit. P.p. 221, 232, 365 y 549.

²⁵ MOVICE (2013). Brutalidad policial y legal para frenar la movilizaci3n social en Colombia. Nota de prensa (15 diciembre). Bogotá. Disponible en línea: http://www.movimientodevictimas.org/versionantigua/index.php?option=com_k2&view=item&id=3555:brutalidad-policial-y-legal-para-frenar-la-movilizaci3n-social-en-colombia&Itemid=337

²⁶ PLATAFORMA COLOMBIANA DE DERECHOS HUMANOS, DEMOCRACIA Y DESARROLLO (2016). Intervención en Audiencia Pública Proyecto de Ley "Por medio de la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia" (Mayo 23). Bogotá. Disponible en línea: https://www.colectivodeabogados.org/IMG/pdf/intervencion_comision_primera_codigo_nacional_de_policia_230516.pdf

²⁷ DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2013). Vigésimo primer Informe Administrativo y Financiero del Defensor del Pueblo al Congreso de la República (Primera Parte) Enero-diciembre 2013. Disponible en línea: <http://www.defensoria.gov.co/es/public/contenido/2211/Informes-al-congreso.htm>

Recientemente, en el marco de una sesión de la Comisión Accidental de Seguimiento a Violaciones de Derechos Humanos en el Congreso, el Representante a la Cámara Alirio Uribe informó que de enero a julio del año 2016 se habían presentado 682 de casos de víctimas de agresiones por parte del ESMAD. Las cifras se vuelven más preocupantes si se tiene en cuenta que según este congresista de los 336 heridos y 7 personas muertas durante ese año, la procuraduría no reporta investigaciones y la fiscalía solo registra investigaciones en tres casos²⁸.

Aunado a estos hechos, de acuerdo con el informe²⁹ de la Campaña Defender la Libertad un Asunto de Todas hemos documentado durante el año 2021 un total de 7.620 agresiones en el marco de la protesta social. Para facilitar la comprensión de esta grave situación la Campaña elaboró y publicó los gráficos que a continuación se anexan.



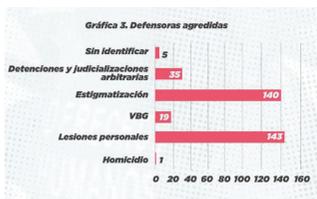
La CDLAT documentó 1.929 personas heridas en protesta social durante 2021, de las cuales, al menos 143 son mujeres, 676 son hombres y en 1.110 casos no fue posible identificar a la persona, las Comisiones de verificación e intervención -CVI- de la sociedad civil pudieron observar que las personas no se identificaron por miedo a posibles detenciones.



²⁸ Caracol Radio, 04/08/2016, "En 2016 van 682 víctimas de agresiones del ESMAD: Alirio Uribe". Disponible en: http://caracol.com.co/radio/2016/08/04/nacional/1470339323_611795.html

²⁹ Campaña Defender la Libertad. El sometimiento de la democracia. Un balance del derecho a la protesta social en Colombia en el año 2021. Disponible en <https://defendertalibertad.com/category/informes/>

Por su parte, en mayo de 2021 la Defensoría del Pueblo informó la recepción de 106 denuncias por Violencias Basadas en Género en el marco de la protesta social³⁰. También, se puede advertir en el informe de la Campaña defender la Libertad que en el estallido social que vivió el país en el año inmediatamente anterior se presentaron 343 agresiones contra personas defensoras de derechos humanos, tal como se ve en el siguiente gráfico:



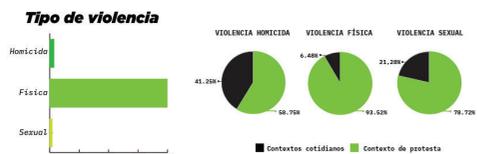
A este panorama de afectaciones a derechos como la vida y la integridad personal de los manifestantes y defensores de derechos humanos, se suma una herramienta ligada a la persecución de la protesta social con cerca de 3.546 detenciones arbitrarias e ilegales, aquí se cuentan "(...) la detención transitoria bajo medios policivos como el Traslado por Protección o la judicialización por supuesta comisión de conductas delictivas en el marco de la protesta social (...)”³¹.

Por su parte, la ONG Temblores³² reportó que en el marco del paro nacional de 2021 se presentaron 5808 casos de violencias, entre estas, se registraron hechos relacionados con la violencia basada en género, hostigamientos, retenciones, amenazas, violencia verbal, violencia económica, intervenciones violentas y montajes judiciales. Para tal efecto, la mencionada organización presentó unos gráficos que ilustran la situación y que se muestran a continuación:

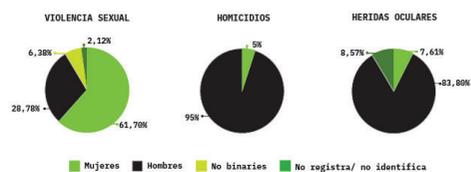
³⁰ Ver: <https://www.defensoria.gov.co/es/mobel/comunicados/10144/23-reportes-de-violencia-sexual-ha-conocido-la-Defensoria-C3%ADa-del-Pueblo-en-el-marco-de-la-protuesta-social-violencia-sexual-protuesta-social.htm>

³¹ Op. Cit. P.p. 6 – 7.

³² ONG Temblores. Reporte sobre los hechos de violencia policial ocurridos durante el 2021. Disponible en https://www.temblores.org/files/ugd/7bb9d7_10674d3f5b324b6abe45fad8b1083b7b.pdf



De lo anterior, es preciso destacar que "(...) estas prácticas violentas diferenciadas pueden responder a prejuicios de género que atraviesan la práctica policial, en donde a las mujeres y personas feminizadas se les conduce al espacio privado donde se ejercen violencias particulares sobre sus cuerpos como forma de intimidación y castigo, mientras que a los hombres se les agrede principalmente en el espacio público, por medio de golpizas y disparos directos (...)”.



CASOS DE VIOLENCIA POLICIAL SEGÚN LA OCUPACIÓN



De los datos entregados por la ONG temblores se advierte con especial preocupación que la represión de las manifestaciones sociales puso en la mira a personas que ejercen la labor periodística afectando el derecho a la libertad de prensa y a la información; a defensores de derechos humanos quienes son sujetos de especial protección constitucional y a las y los estudiantes, que en su mayoría son jóvenes que permanentemente viven escenarios de estigmatización social. De igual manera, hubo un despliegue desproporcionado de la fuerza dirigido contra las mujeres y cuerpos feminizados, lo que pone de presente una forma de castigo por ocupar el espacio público y prácticas diferenciadas de agresión estructural.

La Jurisdicción Especial para la Paz – JEP alertó:

“(…) sobre el resurgimiento de prácticas de violencia y represión que se creían superadas, pero que con ocasión del paro nacional, se han hecho visibles nuevamente (…). Las violencias sexuales deben ser un punto fundamental en los análisis sobre el paro nacional teniendo en cuenta que, la visibilización de denuncias al respecto en el marco de la movilización social, principalmente contra mujeres (manifestantes y autoridades), permite evidenciar que sigue siendo una dinámica estructural vigente sobre la cual es necesario tomar acciones que prevengan la exacerbación de la misma en pro de la no repetición de las violaciones a los Derechos Humanos (…). Igualmente, llama la atención sobre los riesgos que implican para la democracia y la paz de Colombia, la existencia de conductas graves que revelan la violación del derecho a la vida en el marco de la protesta social, superando inclusive las cifras internacionales de países que son autoritarios o poco democráticos.”³³

Tal fue la gravedad de la situación que vivió el país y la inacción del aparato institucional, que se tuvo que contar con la intervención de la CIDH manifestó *“(…) su firme condena y rechazo por los altos niveles de violencia registrados en el marco de la protesta social, tanto aquella ocasionada por el uso excesivo de la fuerza por parte de la fuerza pública como la provocada por grupos ajenos a la protesta misma.*

“(…) la CIDH ha podido constatar que, en reiteradas ocasiones, así como en diversas regiones del país, la respuesta del Estado se caracterizó por el uso excesivo y desproporcionado de la fuerza, en muchos casos, incluyendo la fuerza letal. Ello pudo ser cotejado con la información recibida a través de audios, videos, fotografías, así como en reuniones con organizaciones sociales y testimonios individuales y colectivos tomados en el marco de la visita (…).

Además, la Comisión observa con extrema preocupación los casos graves de violencia de género denunciados, incluyendo la sexual, contra mujeres indígenas quienes denuncian haber sido violentadas y estigmatizadas por sus expresiones culturales y simbología ancestral durante las manifestaciones. En este contexto, se recibió el testimonio de una mujer indígena en Puerto Madera,

³³ JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ JEP – UNIDAD DE INVESTIGACIÓN Y ACUSACIÓN. Gravedad de la situación de derechos humanos en Colombia. Bogotá D.C. 2021. Disponible en <https://www.jep.gov.co/JEP/documents/1/Gravedad%20de%20la%20situaci%C3%B3n%20de%20derechos%20humanos%20en%20Colombia.pdf>

Calí, que fue abordada por dos agentes de la policía que se transportaban en una motocicleta, y luego la habrían agredido físicamente y abusado sexualmente de ella (…).”³⁴

Luego de los preocupantes hallazgos de la CIDH recomendó al Estado colombiano, entre otras cosas, *“(…) Promover y reforzar, desde el más alto nivel del Estado, un proceso nacional de diálogo genuino, con enfoque territorial, que permita la escucha de todos los sectores, en especial a aquellos que han sido más afectados por discriminación histórica, social y estructural en el país (…). Respetar y garantizar el pleno goce del derecho a la protesta, a la libertad de expresión, a la reunión pacífica y a la participación política de toda la población (…). Adoptar las medidas necesarias para reforzar los mecanismos de acceso a la justicia para mujeres, niñas y personas LGBTI víctimas de violencia de género en el contexto de las protestas sociales, incluyendo mecanismos de denuncia, atención, investigación y reparación con perspectiva diferenciada, de proximidad y de atención por personal especializado (…).”³⁵*

La situación vivida en el país es denominada por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia como sistemática y destaca que *“(…) Las sociedades han padecido la represión y la censura y, con ello, han retrasado el progreso humano, al punto de aumentar el caos y la violencia, justamente, por el temor a lo nuevo y a lo diferente, o por el miedo imperante que conlleva a la decadencia de los Estados y de las civilizaciones.*

La intolerancia, la agresión y la imposición por la fuerza de doctrinas frustran el espíritu humano en gobiernos lejanos a la democracia y a la pacífica discusión, lo cual apareja la debilidad de las instituciones encargadas de controlar el poder de los gobernantes (…).”³⁶

Dicho todo esto, solo resta parafrasear lo dicho por la CIDH en su visita del año 2021, es decir, recordar el carácter de derecho humano de la protesta social, por lo tanto es universal, indivisible e interdependiente, lo que significa que está relacionado y se fortalece mutuamente con otros derechos, por lo tanto, el Estado en el ejercicio de éstos tiene la obligación de respetar y garantizarlo, sin que medie discriminación alguna y con atención al Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Pues, como lo concluyó la Corte Suprema de Justicia el derecho a la protesta social, es un derecho fundamental en su dimensión estática y dinámica, máxime cuando está protegido por el derecho interno, la Constitución Política y el derecho internacional de los derechos humanos, así es como *“(…) a un Estado democrático le corresponde garantizar la expresión pública de sectores marginados, minoritarios o de oposición política, con el propósito de que puedan alcanzar y ampliar la realización de derechos individuales y colectivos, en aspectos cruciales como los asuntos económicos, sociales,*

³⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Observaciones y recomendaciones Visita de trabajo a Colombia. 2021. Disponible en https://www.oas.org/es/oidh/informes/pdfs/ObservacionesVisita_cidh_Colombia_spA.pdf

³⁵ Ibid. P.p. 41 – 47.

³⁶ Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia del 22 de septiembre de 22 de septiembre de 2020 STC7641-2020. Radicación n.º 11001-22-03-000-2019-02527-02. M.P. Luis Armando Tolosa Villabona.

políticos, culturales o ambientales, y frente a la ausencia o la ineficacia de lograrlo por otras vías democráticas (…).”³⁷

Expuestos los anteriores elementos, salta a la vista que, para la construcción de una democracia incluyente, amplia y deliberativa, así como de una paz estable y duradera se requiere, entre otras cosas, i. la consolidación de herramientas que le den una protección efectiva al derecho a la movilización, ii. La protesta social ha de ser concebida como una vía para consolidación democrática de la vida en condiciones dignas, por ello es que debe acudir a vías de diálogo para atender la conflictividad social; y, iii. el Estado colombiano siguiendo los principios constitucionales, es decir, social y de derecho, tendrá que adoptar medidas para que permitir el goce pleno y efectivo del derecho que ocupa este proyecto de Ley y así prevenir las violaciones a derechos humanos.

1.4. CONTEXTO NORMATIVO

1.4.1. Estándares internacionales del derecho a la protesta social.

A continuación, se trae el cuadro elaborado para la exposición de motivos que acompañó esta iniciativa legislativa, el cual contiene las disposiciones más relevantes relacionadas con el ejercicio y la protección de la protesta social contenidas en las normas más importantes del Sistema Universal y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Previo a presentar la tabla en mención, considera este coautor ponente que es necesario recordar que el derecho a la protesta social *“(…) se define como la posibilidad legítima que tiene una pluralidad de ciudadanos para reunirse de forma intencional y temporal en un espacio privado o público con un fin conjunto. En este orden de ideas, es claro que en el derecho internacional existe una presunción de ejecución pacífica y, por lo tanto, solo se protegen aquellas manifestaciones sin expresiones de violencia o que inciten al odio o agresión (…).”³⁸*

Por tal motivo, es una prerrogativa humana protegida en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Convención sobre la Eliminación de Todas las formas de discriminación contra la Mujer, Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Trabajadores Migratorios, Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Convención sobre los Derechos del Niño, Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, Convención Americana de Derechos Humanos; entre otros.

³⁷ MUÑOZ, María Teresa. Garantizar la protesta social es función de un Estado democrático. Publicado por la revista Foro Nacional por Colombia. 2019. Disponible en <https://movimientodevictimas.org/garantizar-la-protesta-social-es-funcion-de-un-estado-democratico/>

³⁸ FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ. ¿Cómo se rige la protesta pacífica en Colombia? El ejercicio y la garantía de un derecho fundamental. Bogotá D.C. 2018. Disponible en https://multimedia.ideaspaz.org/media/website/FIP_polesta_social_mj.pdf

Ahora sí, a continuación, se cita la tabla que recoge elementos relevantes para esta iniciativa.

Tema	Contenido
Derecho a la protesta	Declaración Universal de los Derechos Humanos: Art. 20. toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y asociación pacífica. Art. 19. Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión. Pacto Internacional de Derechos Civiles: Art. 19. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión Art. 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. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre: Art. 4. Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio. Art. 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. Art. 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. Convención Americana sobre Derechos Humanos: Art. 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.
Tortura	Declaración Universal de los Derecho Humanos: Art. 5. Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Art. 10. Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano. Pacto Internacional de Derechos Civiles: Art. 5. Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley - Naciones Unidas: Art.5. Ningún funcionario encargado de hacer cumplir la ley podrá infligir, instigar o tolerar ningún acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ni invocar la orden de un superior o circunstancias especiales, como estado de guerra o amenaza de guerra, amenaza a la seguridad nacional, inestabilidad política interna, o cualquier otra emergencia pública, como justificación de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes: Art.1 Se entenderá por tortura todo acto por el cual un funcionario público, u otra persona a instigación suya, inflige intencionalmente a una persona penas o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche que ha cometido, o de intimidar a esa persona o a otras.
Detención arbitraria	Declaración Universal de los Derecho Humanos: Art. 9. Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre: Art. 25. Nadie puede ser privado de su libertad sino en los casos y según las formas establecidas por leyes preexistentes. Todo individuo que haya sido privado de su libertad tiene derecho a que el juez verifique sin demora la legalidad de la medida y a ser juzgado sin dilación injustificada o, de lo contrario, a ser puesto en libertad. Tiene derecho también a un tratamiento humano durante la

	privación de su libertad.
Uso de la fuerza	Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley -Naciones Unidas- : Art. 2. En el desempeño de sus tareas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán y protegerán la dignidad humana y mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas. Art. 3. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas. Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer cumplir la Ley -Naciones Unidas-: 4. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en el desempeño de sus funciones, utilizarán en la medida de lo posible medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego. Podrán utilizar la fuerza y armas de fuego solamente cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto. (Aclaración en caso de reuniones ilícitas) 13. Al dispersar reuniones ilícitas, pero no violentas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley evitarán el empleo de la fuerza o, si no es posible, lo limitarán al mínimo necesario. 14. Al dispersar reuniones violentas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán utilizar armas de fuego cuando no se puedan utilizar medios menos peligrosos y únicamente en la mínima medida necesaria. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se abstendrán de emplear las armas de fuego en esos casos, salvo en las circunstancias previstas en el principio

También se trae a colación la tabla elaborada para la exposición de motivos, que recoge algunas de las recomendaciones emanadas por determinadas instancias del Sistema Universal y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos en torno a la protección del derecho a la protesta social y que a juicio de este ponente dan luces sobre la ruta a seguir en la implementación del punto 2.2.2 del acuerdo final.

Documento	Contenido
Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas, 2011. Comisión Interamericana de Derechos Humanos	Separación de funciones de la policía y las fuerzas militares: "la separación clara y precisa entre la seguridad interior como función de la Policía y la defensa nacional como función de las Fuerzas Armadas es fundamental para garantizar un uso de la fuerza que no resulte violatorio del derecho de reunión de defensoras y defensores de derechos humanos"
Consejo de Derechos Humanos. La promoción y protección de los Derechos Humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas. Resolución A/HRC/25/L.20, 24 de marzo de 2014:	Reconoce que las manifestaciones pacíficas "pueden darse en todas las sociedades, incluso manifestaciones que sean espontáneas, simultáneas, no autorizadas o restringidas". Reconoce "que la participación en manifestaciones pacíficas puede ser una forma importante de ejercer el derecho a la libertad de reunión pacífica, de expresión y de asociación, y el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos" Reconoce "que las manifestaciones pacíficas pueden contribuir al pleno disfrute de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales". Recuerda "que los actos aislados de violencia cometidos por otros en el transcurso de una manifestación no privan a las personas pacíficas

	de su derecho a la libertad de reunión pacífica, de expresión y de asociación" "Insta a todos los Estados a que eviten el uso de la fuerza en manifestaciones pacíficas y a que, en los casos en que dicho uso sea absolutamente necesario, se aseguren de que nadie sea objeto de un uso de la fuerza excesivo o indiscriminado "Exhorta a los Estados a velar "porque sus leyes y procedimientos nacionales relacionados con estos derechos se ajusten a sus obligaciones y compromisos internacionales en materia de derechos humanos, incluyan de forma clara y explícita una presunción favorable al ejercicio de estos derechos, y se apliquen de forma efectiva. "Afirmo que nada puede justificar nunca el uso indiscriminado de fuerza letal contra una multitud, que es ilícito en virtud del derecho internacional de los derechos humanos" "Exhorta a los Estados a que investiguen cualquier caso de muerte o lesiones provocadas durante manifestaciones, incluidas las que sean resultado de disparos de armas de fuego o del uso de armas no letales por parte de funcionarios que ejercen tareas de aplicación de la ley".
Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012.	Definición: "Se entiende por "reunión" la congregación intencional y temporal de personas en un espacio privado o público con un propósito concreto. Por lo tanto, el concepto abarca manifestaciones, asambleas en el interior de locales, huelgas, procesiones, concentraciones, e incluso sentadas. Las reuniones desempeñan un papel muy dinámico en la movilización de la población y la formulación de sus reclamaciones y aspiraciones, pues facilitan la celebración de eventos y, lo que es más importante, ejercen influencia en la política pública de los Estados. "El Relator Especial considera que el ejercicio de las libertades fundamentales no debe supeditarse a la obtención de una autorización previa de las autoridades". "La falta de notificación previa de los organizadores a las autoridades no debe motivar la disolución automática de la reunión (como en Austria, por ejemplo), ni la imposición a sus organizadores de sanciones penales o administrativas consistentes en el pago de multas o la privación de libertad" "Debe establecerse de manera clara y explícita, y mediante legislación, una presunción favorable a la celebración de reuniones pacíficas". "En caso de que no se autorice o se limite la celebración de una reunión, debe proporcionarse por escrito y en tiempo debido una explicación pormenorizada de esa decisión, que podrá recurrirse ante un tribunal independiente e imparcial" "Los Estados deben asegurar la protección de las personas que realizan una labor de vigilancia y denuncian violaciones y abusos cometidos en el contexto de reuniones pacíficas".

Aunado a lo anterior, es preciso destacar que en el Sistema de Naciones Unidas el derecho a la reunión también incluye las protestas prolongadas y las ocupaciones, es así como esta prerrogativa

se materializa con la posibilidad de realizar y participar en reuniones y recibir protección de terceros intervinientes³⁹.

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha explicado que el derecho a la protesta es una herramienta esencial para la defensa de los derechos humanos y para la expresión crítica socio política. También ha precisado que "(...) resulta en principio inadmisibles la penalización per se de las demostraciones en la vía pública cuando se realizan en el marco del derecho a la libertad de expresión y del derecho de reunión (...)"⁴⁰.

En el mismo informe la CIDH recomendó a los Estados parte que:

"(...) se garantice el ejercicio de la protesta social y se impida las limitaciones desproporcionadas de este derecho; ii) que se elimine de los ordenamientos jurídicos los trámites de autorización o permisos previos para realizar manifestaciones y protestas en espacios públicos; iii) que se proteja la integridad de las personas que realizan sus manifestaciones y reivindicaciones especialmente que protegiendo la labor que realizan los periodistas cuando hacen el cubrimiento de las protestas, por lo que las autoridades deben evitar que los materiales de trabajo de los periodistas sean retenidos y destruidos; iv) que se garantice que las armas de fuego estén excluidas con los dispositivos para el control de las protestas sociales (...)"⁴¹

1.4.2. Parámetros constitucionales del derecho a la protesta social.

En nuestro ordenamiento constitucional desde la Constitución Política de 1991 el derecho a la protesta social está consagrado en el artículo 37 que establece que "toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Solo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho".

Esta disposición constitucional está acompañada del derecho a la libertad de expresión⁴², la libertad de asociación⁴³, el derecho a la huelga⁴⁴, derecho a constituir sindicatos o asociaciones, sin intervención del Estado⁴⁵, el derecho a fundar movimientos o partidos políticos, así como la garantía a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos⁴⁶, entre otros.

³⁹ ONU, (2016). Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones.

⁴⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2016). Informe de la relatoría especial para la libertad de expresión. Documento disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/Anuales/InformeAnual2016RELE.pdf>

⁴¹ Ibid.

⁴² Asamblea Nacional Constituyente de 1991. Constitución Política de Colombia. Art. 20.

⁴³ Op. Cit. Art. 38.

⁴⁴ Op. Cit. Art. 56.

⁴⁵ Op. Cit. Art. 39.

⁴⁶ Op. Cit. Art. 107.

Sobre este aspecto el profesor Uprimny analizando los avances de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, señaló que "(...) consagraron como derecho fundamental el derecho a reunirse y manifestarse pública y pacíficamente, y dispusieron que la limitación al ejercicio de este derecho sólo puede establecerse mediante ley (...)"⁴⁷

1.4.3. Marco legal interno.

Como ya se dijo en el punto 3 de este informe de ponencia, dado el conflicto que ha afrontado el país, si bien no hay una criminalización expresa y directa, respecto a la protesta social se ha elaborado un marco normativo de contención, con un especial énfasis en la perspectiva punitiva y con atención a la seguridad nacional y al orden público. Todo esto, desconociendo el deber del Estado de proteger el derecho, por lo menos, por tener un estrecho nexo con los derechos de reunión, asociación, participación y expresión.

En ese sentido, el primer elemento a resaltar es la ley 1453 de 2011 o Ley de Seguridad Ciudadana, que modificó el Código Penal y creo unos nuevos tipos penales y aumentó las penas para algunos delitos, que de acuerdo a organizaciones defensoras de derechos humanos están relacionadas con hechos que pueden ocurrir en el desarrollo de protestas sociales⁴⁸.

Asimismo, hay una regulación policiva en la Ley 1801 de 2016, que si bien se tiene la sentencia C – 233 de 2017 que hace unas previsiones al respecto, lo cierto es que la referida norma se encuentra vigente, por eso es preciso traer a este debate que dicha normatividad contiene una serie de disposiciones para regular directa o indirectamente la protesta social y pacífica debido a que por una parte establece un conjunto de axiales relacionados con el deber de todas las autoridades proteger y respetar los derechos humanos; y, por el otro, todo el Título VI que contiene reglas específicas sobre el derecho a la reunión.

También se cuenta con la Resolución 1190 de 2018 a través de la cual el Ministerio del Interior estableció un protocolo para la coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta pacífica como un ejercicio legítimo de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre circulación, a la libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación, inclusive de quienes no participan en la protesta pacífica.

Aunado a esto, con ocasión de la sentencia del año 2020 de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, se expidió el Decreto 003 de 2021 a través del cual se estipulan normas relativas

⁴⁷ UPRIMNY, Rodrigo y SÁNCHEZ, Luz María. Derecho Penal y Protesta Social. En Bertoni, E. (Comp.), ¿Es legítima la criminalización de la protesta social? Derecho Penal y libertad de expresión en América Latina. Buenos Aires: Universidad de Palermo. 2010. Disponible en <https://www.palermo.edu/cele/pdf/Protesta-social.pdf> p. 47.

⁴⁸ GONZALEZ ZAPATA, Alexandra. Guía práctica: defender el derecho a la protesta social en Colombia. Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos (FCSP), Campaña Defender la Libertad: Asunto de todas con el apoyo de Fundación Heinrich Böll Oficina Bogotá – Colombia Misereor. Bogotá D.C. 2019. Disponible en https://co.boell.org/sites/default/files/2019-12/1_Cartilla%20final%20defensa%20de%20la%20protesta%20web_0.pdf P. 28.

a establecer un Protocolo de acciones preventivas, concomitantes y posteriores, el cual se titula "estatuto de reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del estado y protección del derecho a la protesta pacífica".

De otra parte, por medio de la directiva transitoria 0205 del 24 de febrero de la Dirección General de la Policía se creó el Escuadrón Móvil Antidisturbios -ESMAD-, hecho que se formaliza la resolución No. 01363 del 14 de abril del mismo año⁴⁹. Luego de esto, se han regulado las herramientas de contención de las de protestas y manifestaciones hasta llegar recientemente a la expedición de la resolución No. 00448 del 2015 y la resolución No. 05228 del 2015.

Estas dos resoluciones establecen el marco de interpretación y los procedimientos bajo los cuales se permite el uso de la fuerza por parte de la policía. Su problema fundamental reside en que los fines de la actuación policial están orientados, entre otras cosas, al mantenimiento del **orden público** y la **convivencia ciudadana**, dos conceptos que por su ambigüedad se pueden prestar para arbitrariedades en el uso de la fuerza. A este respecto, la Corte Constitucional ha reconocido que el derecho a reunión es en sí mismo conflictivo y que por tal razón "no se puede considerar el derecho de reunión y manifestación como sinónimo de desorden público para restringirlo per se"⁵⁰.

1.4.4. Jurisprudencia.

La Corte Constitucional tempranamente hizo aportes sustanciales para decantar elementos neurálgicos del derecho a la protesta social, tal es así que en la sentencia C – 074 de 1997⁵¹ estableció que el derecho a la huelga en muchos eventos está intrínsecamente relacionado con la protesta social, por lo que cualquier limitación que se impusiera a una de estas garantías fundamentales, repercutía en la otra.

En la sentencia C-742 del 26 de septiembre de 2012, la honorable Corte Constitucional interpretó que "(...) 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" (...) 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 (...)."

La misma Corporación también ha dicho que:

⁴⁹ En el año 2016 el ESMAD ya sumaba 3600 efectivos en sus filas. Fuente: <http://www.semana.com/nacion/articulo/esmad-cuestionado-por-abuso-de-autoridad/482972>
⁵⁰ Corte Constitucional, Sentencia T456 de 1992. MP. Jaime Sanín Greiffenstein y Eduardo Cifuentes Muñoz
⁵¹ En el mismo sentido la Corte Constitucional se pronunció en sentencias C-473 de 1994 y C-450 de 1995.

"(...) 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 (...)."

"(...) Así, la Constitución expresamente establece que la reunión y la manifestación pública y pacífica son derechos fundamentales, lo cual tiene como trasfondo la intención de fortalecer el principio democrático en el sistema constitucional actual. Igualmente, que sólo el Legislador es el facultado para definir el marco de acción de la autoridad administrativa y los límites a estos derechos (...)."

"(...) Asimismo, se 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. Estos elementos adicionales que encontramos en el artículo 37 (manifestación/pública) también son evidencia del referido cambio, ya que, a partir de 1991, se incluye en el texto constitucional la facultad de expresión individual o colectiva en el espacio público, de las diversas opiniones, inconformidades o críticas (...)."

"(...) 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" (...)."

"(...) Igualmente 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 "el pluralismo establece las condiciones para que los contenidos axiológicos de la democracia constitucional tengan lugar y fundamento democrático. Dicho sintéticamente, 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" (...)."

"(...) Es decir, la reunión y la manifestación pacífica en espacios públicos y específicamente la protesta en el régimen constitucional, constituyen un mecanismo útil para la democracia y para lograr el cumplimiento cabal del pacto social, pues es a través de estos medios de participación que muchas veces se expresan las inconformidades ciudadanas de grupos sociales que no han sido escuchados institucionalmente (...)."⁵²

Todo esto para colegir que la Corte Constitucional, en su línea jurisprudencial ha indicado que la protesta social se convierte en una garantía de alta relevancia porque se constituye como una

⁵² Corte Constitucional, sentencia C-009-18 de 7 de marzo de 2018, exp. D-11747 y D-11755 (acumuladas).

herramienta para la construcción de democracia y por ello es objeto de especial protección y le corresponde al Legislador establecer mecanismos para salvaguardar su ejercicio pleno. De igual manera, estableció el Tribunal, que, como todos los derechos, no es absoluto, pero sus límites deben responder a los criterios de proporcionalidad y razonabilidad en virtud de proteger el interés general y los principios constitucionales del Estado.

Por su parte, el Consejo de Estado reconoce en la protesta social como un derecho legítimo, inherente a la democracia, tales manifestaciones de reclamo o rechazo a actos gubernamentales, o la exigencia de su actuación a problemáticas sociales relevantes⁵³.

Recientemente, la Corte Suprema Justicia en su sala de Casación Civil⁵⁴ analizando una acción de tutela por los hechos presentados en los recientes estallidos sociales, luego de analizar estándares internacionales y constitucionales sobre la materia ordenó a las autoridades involucradas en el manejo de las movilizaciones sociales, adoptar acciones para garantizar el ejercicio del derecho a la protesta pacífica y no destructiva; y, concluyó que: i. el Congreso de la República debe proferir una Ley Estatutaria que regule los alcances y limitaciones del derecho a la protesta pacífica; ii. Se reconocieron los excesos de la fuerza pública, en especial, aquellos cometidos por los Escuadrones Móviles Antidisturbios de la Policía Nacional – ESMAD en el año 2021; iii. los miembros de la Rama Ejecutiva en el nivel nacional, mantener la neutralidad cuando se produzcan manifestaciones no violentas; iv. la obligación permanente de garantizar y facilitar, de manera imparcial, el ejercicio de los derechos fundamentales a la expresión, reunión, protesta pacífica y libertad de prensa, aun durante eventos de guerra exterior; conmovión interior y/o estado de emergencia.

Además, de lo anterior, la Corporación indicó que debía conjurarse, 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.

2. IMPEDIMENTOS

Conforme al artículo 3 de la ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la ley 5 de 1992, en el que se estableció que el autor del proyecto y el ponente presentarán en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, se considera que el presente proyecto de ley, en principio, no genera conflictos de interés en atención a que se no genera un beneficio particular, actual y directo a los congresistas, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Ley 2003 de 19 de noviembre de 2019; sino que, por el contrario, se trata de una modificación de normas de carácter general.

⁵³ Ver, entre otras, sentencias del 28 de enero de 1993, 25 de febrero de 1993, 01 de octubre de 1993, 27 de noviembre de 2013, 31 de agosto de 2015, 01 de junio de 2017, 08 de junio de 2017, 12 de junio de 2017 y 08 de julio de 2017.
⁵⁴ Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Civil. Sentencia STC7641-2020 Radicación n.º 11001-22-03-000-2019-02527-02. M.P. Luis Armando Tolosa Villabona.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado:

"No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna."⁵⁵

En ese sentido, se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley no configura un beneficio particular, actual o directo a favor de un congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, ya que regular el acceso al derecho fundamental a la muerte digna es una acción de carácter general.

A su vez, el reconocimiento legal de derechos consagrados en la Constitución Política, y en este caso las disposiciones relativas a garantizar el derecho a la protesta y la movilización social no otorga privilegios de ninguna clase, no genera ganancias, no crea indemnizaciones económicas y no elimina obligaciones de ningún tipo.

Es menester señalar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

3. PLIEGO DE MODIFICACIONES.

Dicho todo lo anterior, a continuación se relacionan algunas propuestas modificatorias del texto original.

Texto del proyecto	Propuesta de modificación
Artículo 1. Movilización y Protesta Social: Se trata del derecho que asiste a los ciudadanos, movimientos y organizaciones sociales para expresarse de forma espontánea u organizada frente a situaciones que afecten el interés colectivo o asuntos de interés público, o con el	Artículo 1. Objeto y naturaleza del derecho. La presente Ley tiene por objeto reconocer que todos los ciudadanos, movimientos y organizaciones sociales tiene derecho a la movilización y protesta social y establecer garantías para el ejercicio de éste.

⁵⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 10 de noviembre de 2009. Radicado N° PI. 01180-00. C.P. Martha Teresa Briccio de Valencia.

<p>fin de reivindicar el reconocimiento, cumplimiento o ampliación de un derecho. Expresa exigencias colectivas y posibilita el goce efectivo del derecho a la vida digna, la ampliación de la democracia, el pluralismo y la participación política. Constituye, a su vez, un atributo del derecho a la participación ciudadana, así como de los derechos a la libertad de expresión, de reunión, de libre circulación, de libertad de conciencia y de oposición, y por lo tanto goza de protección constitucional. Los medios a través de los cuales se expresa son diversos y es deber del Estado garantizar su ejercicio, tramitación y resolución pacífica.</p>	<p><u>Este derecho garantiza la posibilidad de expresarse de forma espontánea u organizada frente a situaciones que afecten el interés colectivo o asuntos de interés público, o con el fin de reivindicar el reconocimiento, cumplimiento o ampliación de un derecho.</u></p> <p><u>Asimismo, los ciudadanos, organizaciones y movimientos sociales tienen el derecho a expresar exigencias colectivas y posibilita el goce efectivo del derecho a la vida digna, la ampliación de la democracia, el pluralismo y la participación política. Constituye, a su vez, un atributo del derecho a la participación ciudadana, así como de los derechos a la libertad de expresión, de reunión, de libre circulación, de libertad de conciencia y de oposición, y por lo tanto goza de protección constitucional. Los medios a través de los cuales se expresa son diversos y es deber del Estado garantizar su ejercicio, tramitación y resolución pacífica.</u></p>	<p>desatendieran esta premisa estarán sujetos a las sanciones disciplinarias a que haya lugar.</p> <p>b. El Estado garantizará el acompañamiento permanente de la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y las personerías municipales al ejercicio de la movilización y la protesta social como garante del respeto de las libertades democráticas y los derechos humanos.</p> <p>c. La Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y las Personerías Municipales garantizarán el uso de la mediación civil como recurso fundamental para el trámite de cualquier conflicto surgido en el marco del ejercicio de la protesta o movilización social.</p> <p>d. Los protocolos y manuales de intervención de la fuerza pública durante jornadas de movilización o protesta social seguirán pautas de actuación basadas en la convivencia pacífica, el respeto a los derechos humanos, protocolos y convenios internacionales, asegurando con ello la vida, la integridad física y la libertad de las personas que ejercen el derecho a la protesta y la movilización social, prohibiendo el porte y el uso de armas letales, incluidas las armas de letalidad reducida para el acompañamiento o intervención de la protesta y movilización social. El uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional debe ser considerado siempre el último recurso en la intervención de las movilizaciones y protestas, y, en todo caso sólo podrá recurrirse a ella cuando se presente una afectación del derecho a la vida. Los criterios para su intervención serán regulados por la Defensoría del Pueblo.</p> <p>e. La Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y las personerías municipales, de manera conjunta y dialogada con las organizaciones y movimientos sociales, presentarán mecanismos y protocolos para minimizar las afectaciones que se puedan producir con las protestas ante la Comisión</p>	<p>desarrollen. Los funcionarios públicos que desatendieran esta premisa estarán sujetos a las sanciones disciplinarias a que haya lugar.</p> <p>b. El Estado garantizará el acompañamiento permanente de la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y las personerías municipales al ejercicio de la movilización y la protesta social como garante del respeto de las libertades democráticas y los derechos humanos.</p> <p>c. La Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y las Personerías Municipales garantizarán el uso de la mediación civil como recurso fundamental para el trámite de cualquier conflicto surgido en el marco del ejercicio de la protesta o movilización social.</p> <p>d. Los protocolos y manuales de intervención de la fuerza pública durante jornadas de movilización o protesta social seguirán pautas de actuación basadas en la convivencia pacífica, el respeto a los derechos humanos, <u>el enfoque de género y diferencial</u>, protocolos y convenios internacionales, asegurando con ello la vida, la integridad física y la libertad de las personas que ejercen el derecho a la protesta y la movilización social, prohibiendo el porte y el uso de armas letales, incluidas las armas de letalidad reducida para el acompañamiento o intervención de la protesta y movilización social.</p> <p><u>Así mismo, las actuaciones de la Fuerza pública estarán orientadas por los principios de dignidad humana, legalidad, necesidad, proporcionalidad, Finalidad legítima en el uso de la fuerza, igualdad, diferenciación, no estigmatización y prevención.</u></p> <p>El uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional debe ser considerado siempre el último recurso en la intervención de las movilizaciones y protestas, y, en todo caso sólo podrá recurrirse</p>
<p>Sustentación. Dejar la claridad de que la movilización y la protesta social son un derecho en sí mismo implica un compromiso del Estado a través de todas sus autoridades para salvaguardarlo. Además, permite a las y los ciudadanos, movimientos y organizaciones sociales contar con acciones para el ejercicio, así como del reclamo de protección cuando haya vulneraciones por autoridades públicas o particulares.</p>	<p>Sustentación. Dejar la claridad de que la movilización y la protesta social son un derecho en sí mismo implica un compromiso del Estado a través de todas sus autoridades para salvaguardarlo. Además, permite a las y los ciudadanos, movimientos y organizaciones sociales contar con acciones para el ejercicio, así como del reclamo de protección cuando haya vulneraciones por autoridades públicas o particulares.</p>	<p>d. Los protocolos y manuales de intervención de la fuerza pública durante jornadas de movilización o protesta social seguirán pautas de actuación basadas en la convivencia pacífica, el respeto a los derechos humanos, protocolos y convenios internacionales, asegurando con ello la vida, la integridad física y la libertad de las personas que ejercen el derecho a la protesta y la movilización social, prohibiendo el porte y el uso de armas letales, incluidas las armas de letalidad reducida para el acompañamiento o intervención de la protesta y movilización social. El uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional debe ser considerado siempre el último recurso en la intervención de las movilizaciones y protestas, y, en todo caso sólo podrá recurrirse a ella cuando se presente una afectación del derecho a la vida. Los criterios para su intervención serán regulados por la Defensoría del Pueblo.</p> <p>e. La Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y las personerías municipales, de manera conjunta y dialogada con las organizaciones y movimientos sociales, presentarán mecanismos y protocolos para minimizar las afectaciones que se puedan producir con las protestas ante la Comisión</p>	<p>d. Los protocolos y manuales de intervención de la fuerza pública durante jornadas de movilización o protesta social seguirán pautas de actuación basadas en la convivencia pacífica, el respeto a los derechos humanos, <u>el enfoque de género y diferencial</u>, protocolos y convenios internacionales, asegurando con ello la vida, la integridad física y la libertad de las personas que ejercen el derecho a la protesta y la movilización social, prohibiendo el porte y el uso de armas letales, incluidas las armas de letalidad reducida para el acompañamiento o intervención de la protesta y movilización social.</p> <p><u>Así mismo, las actuaciones de la Fuerza pública estarán orientadas por los principios de dignidad humana, legalidad, necesidad, proporcionalidad, Finalidad legítima en el uso de la fuerza, igualdad, diferenciación, no estigmatización y prevención.</u></p> <p>El uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional debe ser considerado siempre el último recurso en la intervención de las movilizaciones y protestas, y, en todo caso sólo podrá recurrirse</p>
<p>Artículo 2. Garantías para el ejercicio del derecho a la movilización y la protesta. Con el fin de garantizar el ejercicio del derecho a la protesta y la movilización,</p> <p>a. El Estado promoverá y priorizará el diálogo y el trato pacífico y no violento como métodos para tramitar los conflictos sociales, las movilizaciones y las protestas sociales, estableciendo plazos perentorios y protocolos para atender de manera oportuna las exigencias, demandas y propuestas que desde las organizaciones y movimientos sociales se desarrollen. Los funcionarios públicos que</p>	<p>Artículo 2. Garantías para el ejercicio del derecho a la movilización y la protesta. Con el fin de garantizar el ejercicio pleno del derecho a la protesta y la movilización:</p> <p>a. <u>Con especial atención de los enfoques de derechos humanos, diferencial y de género</u> el Estado promoverá y priorizará el diálogo y el trato pacífico y no violento como métodos para tramitar los conflictos sociales, las movilizaciones y las protestas sociales, estableciendo plazos perentorios y protocolos para atender de manera oportuna las exigencias, demandas y propuestas que desde las organizaciones y movimientos sociales se</p>	<p>e. La Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y las personerías municipales, de manera conjunta y dialogada con las organizaciones y movimientos sociales, presentarán mecanismos y protocolos para minimizar las afectaciones que se puedan producir con las protestas ante la Comisión</p>	<p>El uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional debe ser considerado siempre el último recurso en la intervención de las movilizaciones y protestas, y, en todo caso sólo podrá recurrirse</p>
<p>Nacional de Garantías para el ejercicio del derecho a la protesta y la movilización social de que trata el Artículo 4 de la presente ley, para su revisión y aprobación. En caso de tensión de derechos, la Comisión Nacional de Garantías para el ejercicio del derecho a la protesta y la movilización social y las comisiones departamentales, distritales o municipales evaluarán alternativas o planes de acción para minimizar la afectación de derechos fundamentales generada por la protesta social.</p> <p>f. El Estado y sus instituciones reconocerán y facilitarán mecanismos de acompañamiento y supervisión de la actuación de la fuerza pública durante jornadas de protesta y movilización social.</p> <p>g. La Procuraduría General de la Nación conformará una unidad especial para investigar y sancionar con celeridad e imparcialidad a funcionarios públicos responsables de conductas que afecten el derecho a la protesta y la movilización social.</p> <p>h. La Fiscalía General de la Nación conformará una unidad especial para investigar y actuar con celeridad e imparcialidad frente a funcionarios públicos responsables de conductas que afecten el derecho a la protesta y la movilización social.</p> <p>i. La intervención estatal para la protección de la movilización y la protesta, y la preservación de derechos de terceros en desarrollo de las anteriores, solo podrá realizarse mediante Programas de Gestores de Convivencia que acompañen las movilizaciones y viabilicen la interlocución con las instancias pertinentes del Estado y los particulares. Se prohíbe la presencia de las fuerzas militares en el desarrollo de acciones de protesta o, movilización social.</p>	<p>a ella cuando se presente una afectación del derecho a la vida. Los criterios para su intervención serán regulados por la Defensoría del Pueblo.</p> <p>e. La Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y las personerías municipales, de manera conjunta y dialogada con las organizaciones y movimientos sociales, presentarán mecanismos y protocolos para minimizar las afectaciones que se puedan producir con las protestas ante la Comisión Nacional de Garantías para el ejercicio del derecho a la protesta y la movilización social de que trata el Artículo 4 de la presente ley, para su revisión y aprobación.</p> <p>En caso de tensión de derechos, la Comisión Nacional de Garantías para el ejercicio del derecho a la protesta y la movilización social y las comisiones departamentales, distritales o municipales evaluarán alternativas o planes de acción para minimizar la afectación de derechos fundamentales generada por la protesta social.</p> <p>f. El Estado y sus instituciones reconocerán y facilitarán mecanismos <u>institucionales con la participación de la sociedad civil y organismos garantes de los derechos humano</u> de acompañamiento y supervisión de la actuación de la fuerza pública durante jornadas de protesta y movilización social.</p> <p>g. La Procuraduría General de la Nación conformará una unidad especial para investigar y sancionar con celeridad e imparcialidad a funcionarios públicos responsables de conductas que afecten el derecho a la protesta y la movilización social.</p> <p>h. La Fiscalía General de la Nación conformará una unidad especial para investigar y actuar con celeridad e imparcialidad frente a funcionarios públicos responsables de conductas que afecten el derecho a la protesta y la movilización social.</p>	<p>i. La intervención estatal para la protección de la movilización y la protesta, y la preservación de derechos de terceros en desarrollo de las anteriores, solo podrá realizarse mediante Programas de Gestores de Convivencia que acompañen las movilizaciones y viabilicen la interlocución con las instancias pertinentes del Estado y los particulares. Se prohíbe la presencia de las fuerzas militares en el desarrollo de acciones de protesta o, movilización social.</p>	<p>i. La intervención estatal para la protección de la movilización y la protesta, y la preservación de derechos de terceros en desarrollo de las anteriores, solo podrá realizarse mediante Programas de Gestores de Convivencia que acompañen las movilizaciones y viabilicen la interlocución con las instancias pertinentes del Estado y los particulares. Se prohíbe la presencia de las fuerzas militares en el desarrollo de acciones de protesta o, movilización social.</p>
<p>Artículo 3. Protección y fuero especial para los manifestantes e integrantes de la movilización. Los convocantes de movilizaciones y protestas no pueden ser responsables del conjunto de los hechos que ocurran en su desarrollo tan sólo por el hecho de ser convocantes u organizadores de las mismas.</p> <p>Sustentación: de entrada, se cierra la puerta a cualquier intento de estigmatización y persecución de las personas u organizaciones convocantes.</p> <p>Artículo 6. Funciones de las Comisiones de garantías para el ejercicio del derecho a la protesta y movilización social.</p> <p>a. Realizar un registro de los casos de violaciones, limitaciones o restricciones al derecho a la protesta y la movilización social sufridos por los ciudadanos/as, organizaciones y/o movimientos sociales</p>	<p>Artículo 3. Protección y fuero especial para los manifestantes e integrantes de la movilización. Los convocantes de movilizaciones y protestas no pueden ser responsables del conjunto de los hechos que ocurran en su desarrollo tan sólo por el hecho de ser convocantes u organizadores de las mismas.</p> <p>Sustentación: de entrada, se cierra la puerta a cualquier intento de estigmatización y persecución de las personas u organizaciones convocantes.</p> <p>Artículo 6. Funciones de las Comisiones de garantías para el ejercicio del derecho a la protesta y movilización social.</p> <p>a. Realizar un registro de los casos de violaciones, limitaciones o restricciones al derecho a la protesta y la movilización social sufridos por los ciudadanos/as, organizaciones y/o movimientos sociales</p>	<p>Sustentación: incluir los enfoques de derechos humanos, diferencial y de género obligarán al Estado colombiano y a todas las autoridades a establecer mecanismos acordes con los tratados internacionales en dichas materias y capaces de atender con la protección especial los reclamos de grupos poblacionales que han sido históricamente puestos en condición de vulnerabilidad, tal como se vio en el estallido social del año 2021.</p> <p>Los principios orientadores que se exponen están arraigados en lo decantado por la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia.</p> <p>De otra parte, estipular que se establecerán mecanismos institucionales implica que todo lo que se haga en desde allí impondrá deberes a las autoridades que allí estén involucradas, pero además se garantiza la participación ciudadana y de defensores de derechos humanos, lo cual garantizará un actuar respetuoso con los reclamos sociales.</p>	<p>Sustentación: incluir los enfoques de derechos humanos, diferencial y de género obligarán al Estado colombiano y a todas las autoridades a establecer mecanismos acordes con los tratados internacionales en dichas materias y capaces de atender con la protección especial los reclamos de grupos poblacionales que han sido históricamente puestos en condición de vulnerabilidad, tal como se vio en el estallido social del año 2021.</p> <p>Los principios orientadores que se exponen están arraigados en lo decantado por la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia.</p> <p>De otra parte, estipular que se establecerán mecanismos institucionales implica que todo lo que se haga en desde allí impondrá deberes a las autoridades que allí estén involucradas, pero además se garantiza la participación ciudadana y de defensores de derechos humanos, lo cual garantizará un actuar respetuoso con los reclamos sociales.</p>
		<p>Artículo 3. Protección y fuero especial para los manifestantes e integrantes de la movilización. Los convocantes de movilizaciones y protestas no pueden ser responsables del conjunto de los hechos que ocurran en su desarrollo tan sólo por el hecho de ser convocantes u organizadores de las mismas.</p> <p>Sustentación: de entrada, se cierra la puerta a cualquier intento de estigmatización y persecución de las personas u organizaciones convocantes.</p> <p>Artículo 6. Funciones de las Comisiones de garantías para el ejercicio del derecho a la protesta y movilización social.</p> <p>a. Realizar un registro de los casos de violaciones, limitaciones o restricciones al derecho a la protesta y la movilización social sufridos por los ciudadanos/as, organizaciones y/o movimientos sociales</p>	<p>Artículo 3. Protección y fuero especial para los manifestantes e integrantes de la movilización. Los convocantes de movilizaciones y protestas no pueden ser responsables del conjunto de los hechos que ocurran en su desarrollo tan sólo por el hecho de ser convocantes u organizadores de las mismas.</p> <p>Sustentación: de entrada, se cierra la puerta a cualquier intento de estigmatización y persecución de las personas u organizaciones convocantes.</p> <p>Artículo 6. Funciones de las Comisiones de garantías para el ejercicio del derecho a la protesta y movilización social.</p> <p>a. Realizar un registro de los casos de violaciones, limitaciones o restricciones al derecho a la protesta y la movilización social sufridos por los ciudadanos/as, organizaciones y/o movimientos sociales</p>

<p>b. Establecer medidas y ajustes normativos necesarios para garantizar y promover el ejercicio del derecho a la protesta y la movilización.</p> <p>c. Diseñar y ejecutar un programa nacional de formación en derechos humanos, de carácter obligatorio, a funcionarios públicos, especialmente a miembros de la Policía y la fuerza pública.</p> <p>d. Diseñar y ejecutar un programa nacional de gestores de convivencia que acompañen las movilizaciones y viabilicen la interlocución con las instancias pertinentes del Estado y los particulares.</p> <p>e. Revisar, derogar y <u>ajustar</u> las normas, protocolos, resoluciones, manuales y directivas de actuación de la fuerza pública para la atención, intervención, manejo y control de multitudes, protestas y movilizaciones sociales de acuerdo con el derecho internacional.</p> <p>f. Establecer comunicación permanente con las Comisiones de Verificación e Intervención de la Sociedad Civil, de que trata el Artículo 7 de la presente Ley, con el fin de garantizar el ejercicio de la protesta y la movilización social.</p> <p>g. Realizar seguimiento, inspección y control permanente al cumplimiento de protocolos y manuales de intervención de la fuerza pública durante jornadas de protesta y movilización social.</p> <p>Parágrafo 1. El ejecutivo garantizará las adecuaciones normativas necesarias para el cumplimiento de las anteriores funciones, así como el financiamiento que permita el adecuado funcionamiento de las Mesas.</p> <p>Parágrafo 2. La Comisión Nacional de Garantías establecerá un mecanismo para que los ciudadanos y ciudadanas participen en el proceso de implementación del Acuerdo Final de Paz puedan concurrir e incidir en el ejercicio de</p>	<p>b. Establecer medidas y ajustes normativos <u>v/o reglamentarios</u> necesarios, <u>de acuerdo a sus competencias</u>, para garantizar y promover el ejercicio del derecho a la protesta y la movilización.</p> <p>c. Diseñar y ejecutar un programa nacional de formación en derechos humanos, de carácter obligatorio, a funcionarios públicos, especialmente a miembros de la Policía y la fuerza pública.</p> <p>d. Diseñar y ejecutar un programa nacional de gestores de convivencia que acompañen las movilizaciones y viabilicen la interlocución con las instancias pertinentes del Estado y los particulares.</p> <p>e. Revisar <u>y proponer ajustes normativos respecto a</u> protocolos, resoluciones, manuales y directivas de actuación de la fuerza pública para la atención, intervención, manejo y control de multitudes, protestas y movilizaciones sociales de acuerdo con el derecho internacional.</p> <p><u>Las propuestas de modificación, ajuste y/o derogatoria hechas por las Comisiones de garantías territoriales serán recogidas por la Comisión Nacional de Garantías, que a su vez formulará las respectivas recomendaciones que tendrán un carácter vinculante para las autoridades, cuando de disposiciones normativas de menor jerarquía a la Ley y la Constitución Política se trate.</u></p> <p>f. Establecer comunicación permanente con las Comisiones de Verificación e Intervención de la Sociedad Civil, de que trata el Artículo 7 de la presente Ley, con el fin de garantizar el ejercicio de la protesta y la movilización social.</p> <p>g. Realizar seguimiento, inspección y control permanente al cumplimiento de protocolos y manuales de intervención de la</p>	<p>las funciones consagradas en los numerales a, b y e del presente artículo.</p> <p>Parágrafo 1. La Rama Ejecutiva del Poder público, en cabeza del Presidente de la República a nivel nacional, Gobernadores y Alcaldes en sus respectivas jurisdicciones territoriales, garantizará las adecuaciones normativas necesarias para el cumplimiento de las anteriores funciones, así como el financiamiento que permita el adecuado funcionamiento de las Mesas.</p> <p>Parágrafo 2. La Comisión Nacional de Garantías establecerá un mecanismo para que <u>las y los ciudadanos</u> participen en el proceso de implementación del Acuerdo Final <u>para la construcción de una paz estable y duradera</u> puedan concurrir e incidir en el ejercicio de las funciones consagradas en los numerales a, b y e del presente artículo.</p> <p>Sustentación. La primera propuesta de modificación responde a la reserva legal para la adopción, modificación o derogatoria de disposiciones normativas.</p> <p>La segunda modificación pretende darle alcance y fuerza a las revisiones, recomendaciones y propuestas de las comisiones de garantías.</p> <p>El tercer ajuste modificatorio pretende darle mayor claridad a la Rama del poder responsable y delegar a las cabezas de ésta el deber de dar cumplimiento a lo dispuesto en el parágrafo 1. La cuarta y última modificación busca hacer precisiones gramaticales.</p> <p>Artículo 11. Atención temprana de demandas y propuestas. El ejecutivo en el nivel local, municipal, departamental, distrital y nacional diseñará e implementará un protocolo como mecanismo de atención temprana de demandas y propuestas derivadas del ejercicio del derecho a la protesta y la movilización social.</p> <p>Parágrafo 1. La ley reglamentará las sanciones administrativas o disciplinarias para los funcionarios públicos que incumplan con esta función.</p>	<p>fuerza pública durante jornadas de protesta y movilización social.</p> <p>Parágrafo 1. La Rama Ejecutiva del Poder público, en cabeza del Presidente de la República a nivel nacional, Gobernadores y Alcaldes en sus respectivas jurisdicciones territoriales, garantizará las adecuaciones normativas necesarias para el cumplimiento de las anteriores funciones, así como el financiamiento que permita el adecuado funcionamiento de las Mesas.</p> <p>Parágrafo 2. La Comisión Nacional de Garantías establecerá un mecanismo para que <u>las y los ciudadanos</u> participen en el proceso de implementación del Acuerdo Final <u>para la construcción de una paz estable y duradera</u> puedan concurrir e incidir en el ejercicio de las funciones consagradas en los numerales a, b y e del presente artículo.</p> <p>Sustentación. La primera propuesta de modificación responde a la reserva legal para la adopción, modificación o derogatoria de disposiciones normativas.</p> <p>La segunda modificación pretende darle alcance y fuerza a las revisiones, recomendaciones y propuestas de las comisiones de garantías.</p> <p>El tercer ajuste modificatorio pretende darle mayor claridad a la Rama del poder responsable y delegar a las cabezas de ésta el deber de dar cumplimiento a lo dispuesto en el parágrafo 1. La cuarta y última modificación busca hacer precisiones gramaticales.</p> <p>Artículo 11. Atención temprana de demandas y propuestas. El ejecutivo en el nivel local, municipal, departamental, distrital y nacional diseñará e implementará un protocolo como mecanismo de atención temprana de demandas y propuestas derivadas del ejercicio del derecho a la protesta y la movilización social.</p> <p>Parágrafo 1. La ley reglamentará las sanciones administrativas o disciplinarias para los funcionarios públicos que incumplan con esta función.</p> <p>Parágrafo 1. La ley reglamentará las sanciones administrativas o disciplinarias para los</p>
<p>funcionarios públicos que incumplan con esta función.</p> <p>Sustentación: En el mismo sentido del artículo anterior, se busca dar mayor claridad a la Rama del poder responsable y delegar a las cabezas de ésta el deber de dar cumplimiento a lo dispuesto en este artículo.</p> <p>Artículo 12. Naturaleza de las actas y compromisos celebradas entre las autoridades públicas y las comunidades y organizaciones. Las actas y compromisos celebrados entre el Gobierno Nacional o cualquier autoridad pública con las comunidades u organizaciones en el marco de una movilización social serán <u>elevados como actos administrativos.</u></p> <p>Sustentación: Es un ajuste del lenguaje que precisa la calidad de las actas y compromisos, que a su vez genera derechos y obligaciones, así como vías administrativas y/o judiciales para garantizar su cumplimiento.</p> <p>Artículo 13. Subcomisión especial de seguimiento a las actividades militares. En un plazo no mayor a 1 mes <u>después de aprobada la presente Ley se creará por medio de decreto una subcomisión</u> perteneciente a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad que elaborará recomendaciones con el fin de establecer parámetros de DDHH y DIH para la actuación de la fuerza pública. Esta subcomisión deberá realizar supervisión de las actividades militares, verificando que sean acordes con el DIH y DDHH. Con acceso a la información que se requiera <u>respetando la reserva que recaiga sobre esta.</u></p>	<p>funcionarios públicos que incumplan con esta función.</p> <p>Artículo 12. Naturaleza de las actas y compromisos celebradas entre las autoridades públicas y las comunidades y organizaciones. Las actas y compromisos celebrados entre el Gobierno Nacional o cualquier autoridad pública con las comunidades u organizaciones en el marco de una movilización social <u>tendrán la calidad de</u> actos administrativos.</p> <p>Artículo 13. Subcomisión especial de seguimiento a las actividades militares. En un plazo no mayor a 1 mes <u>luego de la entrada en vigencia de la presente Ley el Presidente de la República reglamentará la creación y funcionamiento de una subcomisión</u> perteneciente a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad que elaborará recomendaciones con el fin de establecer parámetros de DDHH y DIH para la actuación de la fuerza pública. Esta subcomisión deberá realizar supervisión de las actividades militares, verificando que sean acordes con el DIH y DDHH.</p> <p><u>De las recomendaciones y hallazgos de esta subcomisión se garantizará el acceso a la información ciudadana y cuando no se pueda facilitar ésta, se darán las razones de reserva por razones constitucionalmente válidas.</u></p> <p><u>Se debe garantizar, así mismo, el derecho a la información a través de capacitaciones, entrenamientos, sensibilización y pedagogía sobre el acompañamiento y la garantía de la protesta social como derecho. Estos deben</u></p>	<p><u>incorporar un enfoque étnico, de género y de derechos de las mujeres.</u></p> <p>Sustentación: el Presidente de la República tiene facultades reglamentarias y por lo tanto se le otorga dicha labor. De otra parte, se aclara de qué información de busca garantizar el acceso ciudadano y que la reserva solo podrá fundarse en parámetros netamente constitucionales. Además, está acorde a las recomendaciones del informe de la comisión de la verdad.</p> <p>Artículo 14. Medidas adicionales para garantizar el ejercicio de la movilización y la protesta. El Estado y todos los funcionarios públicos involucrados en la atención de una movilización y protesta garantizarán su libre ejercicio a través de, entre otras:</p> <p>a) No hacer uso arbitrario del sistema penal, la política criminal y otras normativas como mecanismos de represión de las movilizaciones y protestas sociales.</p> <p>b) Garantizar el ejercicio de la protesta sin la exigencia de autorización previa; por tanto, eliminando todos los trámites administrativos para su ejercicio y definiendo autoridades civiles y no militares como competentes para garantizar este derecho. Las fuerzas armadas no actuarán en espacios de protesta social. Se deberá restringir la interpretación del artículo 170 del Código De Policía, de tal manera que la Asistencia Militar de que trata no pueda ser esgrimida para el control o tratamiento de movilizaciones o protestas sociales cuyo desarrollo no ponga en grave riesgo la vida de los ciudadanos/as.</p> <p>c) Prohibir el empadronamiento, el registro y otras acciones que generan riesgo e intimidaciones en el marco de las movilizaciones y protestas.</p>	<p><u>incorporar un enfoque étnico, de género y de derechos de las mujeres.</u></p> <p>Sustentación: el Presidente de la República tiene facultades reglamentarias y por lo tanto se le otorga dicha labor. De otra parte, se aclara de qué información de busca garantizar el acceso ciudadano y que la reserva solo podrá fundarse en parámetros netamente constitucionales. Además, está acorde a las recomendaciones del informe de la comisión de la verdad.</p> <p>Artículo 14. Medidas adicionales para garantizar el ejercicio de la movilización y la protesta. El Estado y todos los funcionarios públicos involucrados en la atención de una movilización y protesta garantizarán su libre ejercicio a través de, entre otras:</p> <p>a) No hacer uso arbitrario del sistema penal, la política criminal y otras normativas como mecanismos de represión de las movilizaciones y protestas sociales <u>y de la labor de defensores de derechos humanos, las personas y medios de comunicación que ejercen la libertad de expresión y de prensa.</u></p> <p>b) Garantizar el ejercicio de la protesta sin la exigencia de autorización previa; por tanto, eliminando todos los trámites administrativos para su ejercicio y definiendo autoridades civiles y no militares como competentes para garantizar este derecho. Las fuerzas armadas no actuarán en espacios de protesta social. Se deberá restringir la interpretación del artículo 170 del Código De Policía, de tal manera que la Asistencia Militar de que trata no pueda ser esgrimida para el control o tratamiento de movilizaciones o protestas sociales cuyo desarrollo no ponga en grave riesgo la vida de los ciudadanos/as.</p> <p>c) Prohibir el empadronamiento, el registro y otras acciones que generan riesgo e intimidaciones en el marco de las movilizaciones y protestas.</p> <p><u>d) Los servidores públicos, se abstendrán de realizar conductas que</u></p>

<p><u>deslegitimen, descalifiquen, hostiguen o estigmaticen la labor de defensores y defensoras de derechos humanos, integrantes de movimientos sociales y de líderes y lideresas sociales. Asimismo, se abstendrán de hacer falsas imputaciones o acusaciones que comprometan su seguridad, honra y buen nombre. Quienes incumplan este deber serán investigados disciplinariamente por las autoridades competentes.</u></p> <p><u>e) El ejercicio del oficio periodístico se constituye como una importante labor de veeduría durante el desarrollo de las manifestaciones públicas, por lo tanto, las autoridades garantizarán que en los escenarios de manifestación para el acceso a información pública de hechos que se desarrollen durante la misma. De igual manera, las personas tienen el derecho a registrar y documentar los hechos.</u></p> <p><u>f) Las autoridades de gobierno y de Policía deberán dar aviso previo del uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional frente a actos de violencia, a las personas que están presentes en los lugares de las manifestaciones públicas, excepto en caso de inminente infracción penal o policiva, donde el policial debe actuar con base en el mandato constitucional, legal o reglamentario.</u></p> <p><u>g) El Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo contarán e implementarán planes de fácil acceso para el acompañamiento y asesoría jurídica para las personas que, en actos de protestas resulten o se hayan visto afectadas en ellas, brindando apoyo en tal sentido para acudir, incluso, a instancias internacionales cuando a ello hubiere lugar.</u></p>	<p><u>h) La Policía Nacional, Fiscalía y Procuraduría General de la Nación diseñarán e implementarán un protocolo que permita a las ciudadanos y organizaciones defensoras de derechos humanos y entidades vinculadas a las Naciones Unidas, realizar verificaciones en casos de capturas y traslado de personas, durante el desarrollo de cualquier clase de mitin, reunión o acto de protestas.</u></p> <p>Sustentación: se siguen las recomendaciones hechas por la Comisión de la Verdad en el informe final que entregó este año 2022, como parte de la labor encomendada por el Acuerdo Final. De igual manera, se recogen elementos del Decreto 003 de 2021 y los estándares fijados por la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia.</p> <p>Artículo 15. Movilización y Protesta Social para fortalecer la Democracia. En ningún caso podrá apelarse al derecho a la protesta y la movilización ciudadana para manifestar expresiones que promuevan la discriminación o la violencia por razones políticas, religiosas étnicas, raciales o de género. Hacerlo constituirá un agravante de la conducta punible a que haya lugar según la normatividad y el código penal vigente.</p> <p>Artículo 15. Movilización y Protesta Social para fortalecer la Democracia. En ningún caso podrá apelarse al derecho a la protesta y la movilización ciudadana para manifestar expresiones que promuevan la discriminación o la violencia por razones políticas, religiosas étnicas, raciales o de género, la propaganda de la guerra; la apología al odio, a la violencia y el delito; la pornografía infantil; la instigación pública y directa a cometer delitos. Hacerlo constituirá un agravante de la conducta punible a que haya lugar según la normatividad y el código penal vigente.</p> <p>Sustentación: como los fines de la protesta y movilización social deben estar sujetos o encaminados a la construcción de democracia y paz, deben contemplarse aquellos fines ilegítimos que en el fondo solo perpetúen las dinámicas de guerra y violencia.</p> <p>No existía</p> <p>ARTÍCULO NUEVO Artículo 17. Tratamiento penal diferenciado. Aquellas personas que sean vinculadas a investigaciones penales o sean procesadas penalmente por conductas desplegadas en el marco de las protestas sociales, recibirán un tratamiento penal diferenciado, especial, equilibrado y equitativo, regido por el enfoque de derechos y de género; y, los principios de razonabilidad y proporcionalidad.</p> <p>Sustentación: existe la necesidad de reconocer que se ha ejercido el poder punitivo del Estado como mecanismo de contención de la protesta social y esto, no se acompaña con la finalidad del presente proyecto de Ley que prioriza los canales de diálogo para atender reclamos sociales.</p>
<p>Además, la mayoría de las personas procesadas y/o condenadas por conductas desplegadas en el marco de las protestas sociales son jóvenes, cuyo reclamo se centraba en garantías para la vida digna, y que hoy se ven sometidos ha dejar de lado sus proyectos de vida y centros de estudio.</p> <p>De otra parte, la medida será una contribución para disminuir las tasas de hacinamiento carcelario y en los centros de detención de todo el país.</p> <p>Artículo 17. La presente Ley deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en particular los artículos 10, 15, 44, y 45, 53, 54, 56 de la Ley 1453 de 2011.</p> <p>Artículo 18. La presente Ley deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en particular los artículos 10, 15, 44, y 45, 53, 54, 56 de la Ley 1453 de 2011.</p> <p>Solamente se renumera.</p> <p>La presente Ley Estatutaria rige a partir de su promulgación.</p> <p>Artículo 19. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación</p> <p>Sustentación: es una corrección aritmética para aclarar el artículo relacionado con la vigencia.</p>	<p>5. TEXTO PROPUESTO PARA EL DEBATE.</p> <p>PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA 090 DE 2022 “POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN GARANTÍAS PARA EL EJERCICIO DE LA MOVILIZACIÓN Y LA PROTESTA SOCIAL COMO EXPRESIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DENTRO DE LA APERTURA DEMOCRÁTICA Y LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ Y DURADERA.”</p> <p>El Congreso de la República de Colombia</p> <p>DECRETA</p> <p>Artículo 1. Objeto y naturaleza del derecho. La presente Ley tiene por objeto reconocer que todos los ciudadanos, movimientos y organizaciones sociales tiene derecho a la movilización y protesta social y establecer garantías para el ejercicio de éste.</p> <p>Este derecho garantiza la posibilidad de expresarse de forma espontánea u organizada frente a situaciones que afecten el interés colectivo o asuntos de interés público, o con el fin de reivindicar el reconocimiento, cumplimiento o ampliación de un derecho.</p> <p>Asimismo, los ciudadanos, organizaciones y movimientos sociales tienen el derecho a expresar exigencias colectivas y posibilita el goce efectivo del derecho a la vida digna, la ampliación de la democracia, el pluralismo y la participación política. Constituye, a su vez, un atributo del derecho a la participación ciudadana, así como de los derechos a la libertad de expresión, de reunión, de libre circulación, de libertad de conciencia y de oposición, y por lo tanto goza de protección constitucional. Los medios a través de los cuales se expresa son diversos y es deber del Estado garantizar su ejercicio, tramitación y resolución pacífica.</p> <p>Artículo 2. Garantías para el ejercicio del derecho a la movilización y la protesta. Con el fin de garantizar el ejercicio pleno del derecho a la protesta y la movilización:</p> <p>a. Con especial atención de los enfoques de derechos humanos, diferencial y de género el Estado promoverá y priorizará el diálogo y el trato pacífico y no violento como métodos para tramitar los conflictos sociales, las movilizaciones y las protestas sociales, estableciendo plazos perentorios y protocolos para atender de manera oportuna las exigencias, demandas y propuestas que desde las organizaciones y movimientos sociales se desarrollen. Los funcionarios públicos que desatendieran esta premisa estarán sujetos a las sanciones disciplinarias a que haya lugar.</p> <p>b. El Estado garantizará el acompañamiento permanente de la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y las personerías municipales al ejercicio de la movilización y la protesta social como garante del respeto de las libertades democráticas y los derechos humanos.</p>
<p>Sobre el resto del articulado del proyecto de ley no se proponen modificaciones.</p> <p>4. PROPOSICIÓN.</p> <p>Con fundamento en las anteriores consideraciones, presento ponencia positiva y, en consecuencia, solicito a los Honorables Senadores que integran la Comisión Primera de esta Cámara, dar Primer Debate al Proyecto de Ley 090 de 2022 Senado Publicado en la gaceta N° 893 de 2022 “Por medio de la cual se establecen garantías para el ejercicio de la movilización y la protesta social como expresión de la participación ciudadana dentro de la apertura democrática y la construcción de paz y duradera” para cuyo efecto se presenta el texto propuesto.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p>JULIAN GALLO CUBILLOS Senador ponente.</p>	

<p>c. La Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y las Personerías Municipales garantizarán el uso de la mediación civil como recurso fundamental para el trámite de cualquier conflicto surgido en el marco del ejercicio de la protesta o movilización social.</p> <p>d. Los protocolos y manuales de intervención de la fuerza pública durante jornadas de movilización o protesta social seguirán pautas de actuación basadas en la convivencia pacífica, el respeto a los derechos humanos, el enfoque de género y diferencial, protocolos y convenios internacionales, asegurando con ello la vida, la integridad física y la libertad de las personas que ejercen el derecho a la protesta y la movilización social, prohibiendo el porte y el uso de armas letales, incluidas las armas de letalidad reducida para el acompañamiento o intervención de la protesta y movilización social.</p> <p>Así mismo, las actuaciones de la Fuerza pública estarán orientadas por los principios de dignidad humana, legalidad, necesidad, proporcionalidad, Finalidad legítima en el uso de la fuerza, igualdad, diferenciación, no estigmatización y prevención.</p> <p>El uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional debe ser considerado siempre el último recurso en la intervención de las movilizaciones y protestas, y, en todo caso sólo podrá recurrirse a ella cuando se presente una afectación del derecho a la vida. Los criterios para su intervención serán regulados por la Defensoría del Pueblo.</p> <p>e. La Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y las personerías municipales, de manera conjunta y dialogada con las organizaciones y movimientos sociales, presentarán mecanismos y protocolos para minimizar las afectaciones que se puedan producir con las protestas ante la Comisión Nacional de Garantías para el ejercicio del derecho a la protesta y la movilización social de que trata el Artículo 4 de la presente ley, para su revisión y aprobación.</p> <p>En caso de tensión de derechos, la Comisión Nacional de Garantías para el ejercicio del derecho a la protesta y la movilización social y las comisiones departamentales, distritales o municipales evaluarán alternativas o planes de acción para minimizar la afectación de derechos fundamentales generada por la protesta social.</p> <p>f. El Estado y sus instituciones reconocerán y facilitarán mecanismos institucionales con la participación de la sociedad civil y organismos garantes de los derechos humano de acompañamiento y supervisión de la actuación de la fuerza pública durante jornadas de protesta y movilización social.</p> <p>g. La Procuraduría General de la Nación conformará una unidad especial para investigar y sancionar con celeridad e imparcialidad a funcionarios públicos responsables de conductas que afecten el derecho a la protesta y la movilización social.</p> <p>h. La Fiscalía General de la Nación conformará una unidad especial para investigar y actuar con celeridad e imparcialidad frente a funcionarios públicos responsables de conductas que afecten el derecho a la protesta y la movilización social.</p>	<p>i. La intervención estatal para la protección de la movilización y la protesta, y la preservación de derechos de terceros en desarrollo de las anteriores, solo podrá realizarse mediante Programas de Gestores de Convivencia que acompañen las movilizaciones y viabilicen la interlocución con las instancias pertinentes del Estado y los particulares. Se prohíbe la presencia de las fuerzas militares en el desarrollo de acciones de protesta o, movilización social.</p> <p>Artículo 3. Protección y fuero especial para los manifestantes e integrantes de la movilización. Los convocantes de movilizaciones y protestas no serán responsables del conjunto de los hechos que ocurran en su desarrollo tan sólo por ser convocantes u organizadores de las mismas.</p> <p>Artículo 4. Comisión Nacional de Garantías para el ejercicio del derecho a la protesta y la movilización social. Se conformará una comisión nacional, y una por cada departamento, de garantías para el ejercicio del derecho a la protesta y movilización social con el objetivo de realizar una evaluación permanente de las condiciones para su ejercicio y establecer las medidas necesarias para su promoción y protección.</p> <p>Artículo 5. Composición de las comisiones de garantías para el ejercicio del derecho a la protesta y movilización social. La Comisión Nacional de garantías para el ejercicio del derecho a la protesta y movilización social estará conformada de la siguiente forma:</p> <ol style="list-style-type: none"> Presidente de la República o quien delegue. Ministro del Interior o quien delegue. Director Nacional de la Policía o quien delegue. Defensor del Pueblo o quien delegue. Procurador General de la Nación o quien delegue. Un (1) delegado de los partidos en oposición. Tres (3) delegados de organizaciones y movimientos sociales. Tres (3) delegados de organizaciones sindicales. Tres (3) delegados de organizaciones defensoras de derechos humanos. <p>Las Comisiones departamentales o distritales de garantías para el ejercicio del derecho a la protesta y movilización social estarán conformadas de la siguiente forma:</p> <ol style="list-style-type: none"> Gobernador Departamental o quien delegue. Secretario de Gobierno Departamental o distrital, o quien delegue. Director Departamental o Distrital de la Policía o quien delegue Defensor Departamental del Pueblo o quien delegue. Procurador departamental o quien delegue. Un (1) delegado de los partidos en oposición. Tres (3) delegados de organizaciones y movimientos sociales. Tres (3) delegados de organizaciones sindicales Tres (3) delegados de organizaciones defensoras de derechos humanos.
<p>Parágrafo 1. Según las necesidades se podrán crear comisiones municipales de garantías para el ejercicio del derecho a la movilización y la protesta.</p> <p>Parágrafo 2. Las organizaciones o movimientos sociales podrán citar a la realización de reunión de la comisión y los funcionarios públicos que desatienden la convocatoria incurrirán en falta grave.</p> <p>Artículo 6. Funciones de las Comisiones de garantías para el ejercicio del derecho a la protesta y movilización social.</p> <ol style="list-style-type: none"> Realizar un registro de los casos de violaciones, limitaciones o restricciones al derecho a la protesta y la movilización social sufridos por los ciudadanos/as, organizaciones y/o movimientos sociales. Establecer medidas y ajustes normativos y/o reglamentarios necesarios, de acuerdo con sus competencias, para garantizar y promover el ejercicio del derecho a la protesta y la movilización. Diseñar y ejecutar un programa nacional de formación en derechos humanos, de carácter obligatorio, a funcionarios públicos, especialmente a miembros de la Policía y la fuerza pública. Diseñar y ejecutar un programa nacional de gestores de convivencia que acompañen las movilizaciones y viabilicen la interlocución con las instancias pertinentes del Estado y los particulares. Revisar y proponer ajustes normativos respecto a protocolos, resoluciones, manuales y directivas de actuación de la fuerza pública para la atención, intervención, manejo y control de multitudes, protestas y movilizaciones sociales de acuerdo con el derecho internacional. <p>Las propuestas de modificación, ajuste y/o derogatoria hechas por las Comisiones de garantías territoriales serán recogidas por la Comisión Nacional de Garantías, que a su vez formulará las respectivas recomendaciones que tendrán un carácter vinculante para las autoridades, cuando de disposiciones normativas de menor jerarquía a la Ley y la Constitución Política se trate.</p> <ol style="list-style-type: none"> Establecer comunicación permanente con las Comisiones de Verificación e Intervención de la Sociedad Civil, de que trata el Artículo 7 de la presente Ley, con el fin de garantizar el ejercicio de la protesta y la movilización social. Realizar seguimiento, inspección y control permanente al cumplimiento de protocolos y manuales de intervención de la fuerza pública durante jornadas de protesta y movilización social. <p>Parágrafo 1. La Rama Ejecutiva del Poder público, en cabeza del Presidente de la República a nivel nacional, Gobernadores y Alcaldes en sus respectivas jurisdicciones territoriales, garantizará las adecuaciones normativas necesarias para el cumplimiento de las anteriores funciones, así como el financiamiento que permita el adecuado funcionamiento de las Mesas.</p> <p>Parágrafo 2. La Comisión Nacional de Garantías establecerá un mecanismo para que las y los ciudadanos participen en el proceso de implementación del Acuerdo Final para la construcción de una</p>	<p>paz estable y duradera puedan concurrir e incidir en el ejercicio de las funciones consagradas en los numerales a, b y e del presente artículo.</p> <p>Artículo 7. Comisiones de verificación e intervención de la sociedad civil para el ejercicio de la protesta y la movilización social. Durante la realización de protestas o movilizaciones se podrán conformar comisiones de veeduría, control, verificación e intervención de la sociedad civil que permitan velar por el cumplimiento de protocolos, manuales y normas que regulan la intervención de las autoridades durante escenarios de movilización y protesta. Quienes conformen dichas comisiones deberán identificarse claramente y podrán establecer comunicación directa con el delegado del Ministerio público presente, así como solicitar aclaraciones sobre las acciones y los medios utilizados para el tratamiento de este tipo de actividades ante la autoridad policial presente.</p> <p>Artículo 8. Garantías para el ejercicio de la libertad de información. Los organizadores o participantes de una movilización y/o protesta podrán utilizar los medios a su alcance necesarios para informar y comunicar los motivos, circunstancias o razones por los cuales se realiza la movilización y/o la protesta y bajo ninguna circunstancia se podrá prohibir su circulación, para ello dispondrán de las mismas garantías de comunicación y difusión que la Ley garantiza a los partidos de oposición.</p> <p>Artículo 9. Sistema Unificado de Información Sobre Procedimientos Policiales. El Estado implementará un Sistema Unificado de Información que actualizará en tiempo real los procedimientos y/o resultados policiales efectuados durante el desarrollo de movilizaciones y/o protestas sociales.</p> <p>Parágrafo 1. En caso de presentarse detención de ciudadanos en ejercicio de su derecho a la protesta o la movilización social, las autoridades policiales deberán actualizar el Sistema Unificado de Información de forma inmediata tras la detención, resaltando la información relacionada con el nombre de la persona detenida, los motivos de su detención, la hora y duración de la misma, así como la ubicación y/o traslados efectuados. La Ley reglamentará las sanciones administrativas o disciplinarias para los funcionarios policiales que desacaten la presente normativa.</p> <p>Parágrafo 2. La Comisión Nacional de Garantías, así como las Comisiones Departamentales o Distritales y la Defensoría del Pueblo tendrán acceso irrestricto en tiempo y lugar a la información que se actualiza en este Sistema.</p> <p>Artículo 10. Protección del ejercicio del derecho a la protesta y la movilización frente a señalamientos infundados. Con el fin de amparar el ejercicio del derecho a la movilización y la protesta, queda prohibido divulgar mensajes engañosos en torno a quienes convocan o participan en las manifestaciones, así como hacer públicamente señalamientos falsos de la relación de los manifestantes con grupos armados al margen de la ley o deslegitimar por cualquier medio el ejercicio del derecho a la protesta y la movilización.</p> <p>Parágrafo 1. La ley reglamentará las sanciones administrativas o disciplinarias para quienes incurran en estas conductas.</p>

Artículo 11. Atención temprana de demandas y propuestas. La Rama Ejecutiva del Poder público en todos los niveles de la organización político – administrativa del Estado, en cabeza del Presidente de la República, Gobernadores y Alcaldes, diseñará e implementará un protocolo como mecanismo de atención temprana de demandas y propuestas derivadas del ejercicio del derecho a la protesta y la movilización social.

Parágrafo 1. La ley reglamentará las sanciones administrativas o disciplinarias para los funcionarios públicos que incumplan con esta función.

Artículo 12 Naturaleza de las actas y compromisos celebradas entre las autoridades públicas y las comunidades y organizaciones. Las actas y compromisos celebrados entre el Gobierno Nacional o cualquier autoridad pública con las comunidades u organizaciones en el marco de una movilización social tendrán la calidad de actos administrativos.

Artículo 13. Subcomisión especial de seguimiento a las actividades militares. En un plazo no mayor a 1 mes luego de la entrada en vigencia de la presente Ley el Presidente de la República reglamentará la creación y funcionamiento de una subcomisión perteneciente a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad que elaborará recomendaciones con el fin de establecer parámetros de DDHH y DIH para la actuación de la fuerza pública. Esta subcomisión deberá realizar supervisión de las actividades militares, verificando que sean acordes con el DIH y DDHH.

De las recomendaciones y hallazgos de esta subcomisión se garantizará el acceso a la información ciudadana y cuando no se pueda facilitar ésta, se darán las razones de reserva por razones constitucionalmente válidas.

Se debe garantizar, así mismo, el derecho a la información a través de capacitaciones, entrenamientos, sensibilización y pedagogía sobre el acompañamiento y la garantía de la protesta social como derecho. Estos deben incorporar un enfoque étnico, de género y de derechos de las mujeres.

Artículo 14. Medidas adicionales para garantizar el ejercicio de la movilización y la protesta. El Estado y todos los funcionarios públicos involucrados en la atención de una movilización y protesta garantizarán su libre ejercicio a través de, entre otras:

a) No hacer uso arbitrario del sistema penal, la política criminal y otras normativas como mecanismos de represión de las movilizaciones y protestas sociales y de la labor de defensores de derechos humanos, las personas y medios de comunicación que ejercen la libertad de expresión y de prensa.

b) Garantizar el ejercicio de la protesta sin la exigencia de autorización previa; por tanto, eliminando todos los trámites administrativos para su ejercicio y definiendo autoridades civiles y no militares como competentes para garantizar este derecho. Las fuerzas armadas no actuarán en espacios de protesta social. Se deberá restringir la interpretación del artículo 170 del Código De Policía, de tal manera que la Asistencia Militar de que trata no pueda ser esgrimida para el control o

tratamiento de movilizaciones o protestas sociales cuyo desarrollo no ponga en grave riesgo la vida de los ciudadanos/as.

c) Prohibir el empadronamiento, el registro y otras acciones que generan riesgo e intimidaciones en el marco de las movilizaciones y protestas.

d) Los servidores públicos, se abstendrán de realizar conductas que deslegitimen, descalifiquen, hostiguen o estigmaticen la labor de defensores y defensoras de derechos humanos, integrantes de movimientos sociales y de líderes y lideresas sociales. Asimismo, se abstendrán de hacer falsas imputaciones o acusaciones que comprometan su seguridad, honra y buen nombre. Quienes incumplan este deber serán investigados disciplinariamente por las autoridades competentes.

e) El ejercicio del oficio periodístico se constituye como una importante labor de veeduría durante el desarrollo de las manifestaciones públicas, por lo tanto, las autoridades garantizarán que en los escenarios de manifestación para el acceso a información pública de hechos que se desarrollen durante la misma. De igual manera, las personas tienen el derecho a registrar y documentar los hechos.

f) Las autoridades de gobierno y de Policía deberán dar aviso previo del uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional frente a actos de violencia, a las personas que están presentes en los lugares de las manifestaciones públicas, excepto en caso de inminente infracción penal o policiva, donde el policial debe actuar con base en el mandato constitucional, legal o reglamentario.

g) El Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo contarán e implementarán planes de fácil acceso para el acompañamiento y asesoría jurídica para las personas que, en actos de protestas resulten o, se hayan visto afectadas en ellas, brindando apoyo en tal sentido para acudir, incluso, a instancias internacionales cuando a ello hubiere lugar.

h) La Policía Nacional, Fiscalía y Procuraduría General de la Nación diseñarán e implementarán un protocolo que permita a las ciudadanos y organizaciones defensoras de derechos humanos y entidades vinculadas a las Naciones Unidas, realizar verificaciones en casos de capturas y traslado de personas, durante el desarrollo de cualquier clase de mitin, reunión o acto de protestas.

Artículo 15. Movilización y Protesta Social para fortalecer la Democracia. En ningún caso podrá apelarse al derecho a la protesta y la movilización ciudadana para manifestar expresiones que promuevan la discriminación o la violencia por razones políticas, religiosas étnicas, raciales o de género; la propaganda de la guerra; la apología al odio, a la violencia y el delito; la pornografía infantil; la instigación pública y directa a cometer delitos. Hacerlo constituirá un agravante de la conducta punible a que haya lugar según la normatividad y el código penal vigente.

Artículo 16. Mecanismos de protección especial durante movilizaciones y protestas sociales. Tan pronto se surta el registro de un comité promotor de una movilización o protesta ciudadana se procederá a la realización del respectivo análisis de riesgo para la toma de medidas de protección correspondientes y acordes con el Sistema de Seguridad para el Ejercicio de la Política creado a través

del Decreto Ley 895 de 2017 Las medidas deberán responder al enfoque de género y diferencial de acuerdo con el caso específico.

Artículo 17. Tratamiento penal diferenciado. Aquellas personas que sean vinculadas a investigaciones penales o sean procesadas penalmente por conductas desplegadas en el marco de las protestas sociales, recibirán un tratamiento penal diferenciado, especial, equilibrado y equitativo, regido por el enfoque de derechos y de género; y, los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

Artículo 18. La presente Ley deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en particular los artículos 10, 15, 44, y 45, 53, 54, 56 de la Ley 1453 de 2011.

Artículo 19. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación.

Cordialmente,



JULIAN GALLO CUBILLOS
Senador ponente.

CONTENIDO

Gaceta número 1386 - Miercoles, 9 de noviembre de 2022
SENADO DE LA REPÚBLICA
PONENCIAS

Págs.

Informe de Ponencia Positiva al Proyecto de Acto Legislativo número 33 de 2022 Senado – 002 de 2022 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia, se regulariza el cannabis de uso adulto y se dictan otras disposiciones.. 1

Informe para ponencia para primer debate al proyecto de Ley Estatutaria número 90 de 2022 Senado, por medio de la cual se establecen garantías para el ejercicio de la movilización y la protesta social como expresión de la participación ciudadana dentro de la apertura democrática y la construcción de paz y duradera..... 9